



**РУКОВОДСТВО
ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ
КРУПНЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**
СОДЕЙСТВИЕ УСТОЙЧИВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
И СОХРАНЕНИЮ НАСЛЕДИЯ

РУКОВОДСТВО ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ КРУПНЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ: СОДЕЙСТВИЕ УСТОЙЧИВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И СОХРАНЕНИЮ НАСЛЕДИЯ

В рамках Глобальной программы Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности крупных спортивных мероприятий и пропаганде спорта и его ценностей как инструмента предупреждения насильственного экстремизма

подготовлено совместно

Контртеррористическим управлением Организации Объединенных Наций (КТУ ООН) в сотрудничестве с Межрегиональным научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия (ЮНИКРИ), Альянсом цивилизаций Организации Объединенных Наций (АЦ ООН) и Международным центром по безопасности в спорте (МЦБС)

в консультации с Исполнительным директором
Контртеррористического комитета (ИДКТК)



Содержание

Сокращения и акронимы	5
Предисловие	9
Выражение признательности	12
Основные рекомендации	15
Введение	25
I. Руководство	29
Цель, сфера применения и целевая аудитория	29
Угрозы	31
Методология	34
Подходы	36
II. Политические, экономические и социальные аспекты крупных спортивных мероприятий	37
III. Основы безопасности на крупных спортивных мероприятиях	41
Руководство и общая концепция	41
Координация, непрерывность, сотрудничество и коммуникация	43
Благое управление	45
Надлежащая оценка расходов на безопасность	46
IV. Соображения безопасности до и время процедуры подачи заявок	49
Ознакомительный этап	50
Этап подачи заявок	51
V. Правовые и институциональные основы	53
Международные правовые и институциональные основы	54
▶ Терроризм и другие криминальные угрозы	55
▶ Планирование мер безопасности на КСМ и управление ими	61
▶ Уважение прав человека	62
▶ Защита данных и новые технологии	63
▶ Единый подход к обеспечению безопасности на КСМ	64
Укрепление национальных правовых и институциональных рамок для обеспечения безопасности КСМ	65
VI. Сотрудничество заинтересованных сторон	69
Преимущества и проблемы	70
Сотрудничество на протяжении всего процесса планирования	71
Основы эффективного сотрудничества заинтересованных сторон	73
Виды сотрудничества заинтересованных сторон	74

VII.	Планирование мер безопасности	89
	Система.....	91
	▶ Характеристики системы планирования мер безопасности	91
	▶ Ключевые элементы системы планирования мер безопасности	92
	Инструменты планирования (результаты)	99
	▶ Категории планов.....	101
	▶ Трехэтапный процесс	102
	Оценка после завершения мероприятия и передача знаний.....	114
	▶ Оценка по итогам мероприятия	114
	▶ Отчеты о передаче знаний и результатах работы	115
VIII.	Коммуникационные стратегии	119
IX.	Последствия для безопасности при совместном проведении крупных спортивных мероприятий	125
X.	Влияние пандемии Covid-19 на защиту и безопасность КСМ	131
XI.	Вопросы сохранения наследия	133
	Глоссарий терминов	139
	Приложение	147
	Австралия	147
	Аргентина	148
	Бразилия	149
	Германия	150
	Греция	151
	Испания.....	153
	Канада.....	154
	Катар.....	157
	Китайская Народная Республика.....	161
	МЕРКОСУР.....	162
	Польша	162
	Республика Корея	164
	Российская Федерация.....	165
	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	167
	Соединенные Штаты Америки	171
	Украина.....	171
	Филиппины.....	173
	Франция	174
	Южная Африка	176
	Япония.....	178
	Заявки от нескольких стран: объединенная заявка Канады, Мексики и Соединенных Штатов Америки	179
	Кубок мира по крикету МСК	181
	УЕФА.....	182

СОКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМЫ

Америпол	Полицейское сообщество стран Северной и Южной Америки
АПИ	предварительный сбор информации о пассажирах
АСЕАНАПОЛ	Ассоциация начальников полиции государств – членов АСЕАН
Африпол	Африканская организация полицейского сотрудничества
БВЭ	Болезнь, вызванная вирусом Эбола
ВАНОК	Ванкуверский организационный комитет
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ГИПКМ	Группа Интерпола по оказанию поддержки в проведении крупных мероприятий
ГИС	Географическая информационная система
ГС ССАГЗ	Генеральный секретариат Совета сотрудничества арабских государств Залива
ГСО	группа по связям с общественностью
ГСР	группа старших руководителей
ГЧП	государственно-частное партнерство
Европол	Агентство Европейского союза по сотрудничеству правоохранительных органов
Евроюст	Агентство Европейского союза по сотрудничеству в области уголовного правосудия
ЗДП	Зона досмотра посетителей
ЗДТС	Зона досмотра транспортных средств
ЗЗ	Запретная зона
ЗКД	Зона контролируемого доступа
ЗОД	Зона ограниченного доступа
ИАО	Информационно-аналитические организации
Интерпол	Международная организация уголовной полиции
ИСО	Международная организация по стандартизации
ИСЧС	Интеллектуальная система честных ставок

ИТУИ	Информационные технологии управления информацией
КАФ	Конфедерация африканского футбола
ККУО	Концепция командования и управления операциями
КОНМЕБОЛ	Южноамериканская конфедерация футбола
КСМ	крупное спортивное мероприятие
КСМБ	Консультативный совет по международной безопасности (Государственный департамент США)
КТОП	Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности
КТУ ООН	Контртеррористическое управление Организации Объединенных Наций
ЛГБТКИА+	лесбиянки, гомосексуалы, бисексуалы, трансгендеры, квиры (или лица, сомневающиеся в своей гендерной идентичности), интерсексы, асексуалы +
ЛОК	Местный организационный комитет
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МКС	Международный совет по крикету
МОК	Международный олимпийский комитет
МОП	матрица ответственности и подотчетности
МОРГСК	Министерство общественных работ и государственных служб Канады
МСФ	международная спортивная федерация
МЦБС	Международный центр по безопасности в спорте
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОГОП	Объединенная группа оперативного планирования
ОГСВБ	Объединенная группа связи по вопросам безопасности
ОКОИ	Организационный комитет Олимпийских игр [Париж, 2024 г.]
ОПД	Отчет о последующих действиях
ОПОБ	Объединенное подразделение по обеспечению безопасности
ОУР	оценки угроз и рисков
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПожСПАС	пожарно-спасательная служба
СББ	Система блокирования беспилотников

СГТР	совокупные годовые темпы роста
СЕ	Совет Европы
СЗД	система защиты данных
СМВДАС	Совет министров внутренних дел арабских стран
СОРЧС	система организации работ в чрезвычайных ситуациях
СУГ	скоординированное управление границами
СУЗПС	Система управления знаниями «Проект Стадия»
ТГС	трансграничное сотрудничество
ТР	типовые регламенты
УДП	учетные данные о пассажирах
УЕФА	Союз европейских футбольных ассоциаций
ФИФА	Международная федерация футбольных ассоциаций
ХБРЯ	химическое, биологическое, радиологическое и ядерное
ЦУР ООН	цели Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития
DDoS	распределенная атака порождающая «отказ в обслуживании»



ПРЕДИСЛОВИЕ



КТУ ООН

В 2020 году Организация Объединенных Наций отметила свое 75-летие. Ценности, закрепленные в Уставе Организации Объединенных Наций в 1945 году, направлены на построение лучшего будущего для всего человечества. Руководствуясь именно этим духом, Генеральная Ассамблея в 2017 году приняла резолюцию 71/291 о создании Контртеррористического управления Организации Объединенных Наций (КТУ ООН) и признала важность борьбы с терроризмом и предупреждения насильственного экстремизма. В этих усилиях по улучшению мира, противодействию и предупреждению терроризма и насильственного экстремизма трудно найти более мощных союзников, чем спорт и его ценности.

Исторически сложилось так, что террористические группы пытались и продолжают пытаться наносить удары по спортивным мероприятиям. Они становятся мишенью не только потому, что их посещают большие группы людей, но и потому, что они представляют собой то, что террористы

стремятся уничтожить в нашем обществе и во всем мире. Спорт представляет собой уникальный генератор позитивных ценностей и не имеющую равных объединяющую силу, способную преодолевать цивилизационные и культурные барьеры. Спорт и спортивные мероприятия играют важную роль в борьбе с насильственным экстремизмом и его предупреждении, содействуя расширению прав и возможностей молодежи и женщин и способствуя интеграции. Спорт побуждает людей становиться лучше, стремиться выше и дальше. Он способствует обеспечению толерантности и гендерного равенства, укрепляет общины, повышает устойчивость и направляет естественные инстинкты соперничества в гармоничное русло.

Спорт — это фундаментальная и истинная человеческая ценность. Именно поэтому Контртеррористическое управление с гордостью представляет данное «Руководство по обеспечению безопасности крупных спортивных мероприя-

тий: содействие устойчивой безопасности и сохранению наследия». Данное руководство было разработано в рамках Глобальной программы КТУ ООН по обеспечению безопасности крупных спортивных мероприятий и продвижению спорта и его ценностей как инструмента предупреждения насильственного экстремизма, благодаря неординарному партнерству и поддержке со стороны Альянса цивилизаций ООН (АЦ ООН), Межрегионального научно-исследовательского института Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия (ЮНИКРИ) и Международного центра по безопасности в спорте (МЦБС). Его задача заключается в том, чтобы помочь всем заинтересованным сторонам, в частности директивным органам и практикам, в подготовке, организации спортивных мероприятий и управлении ими при одновременном снижении постоянно возникающих угроз, связанных с терроризмом.

Эта публикация в значительной степени была подготовлена благодаря вкладу государств-членов, международных организаций, региональных организаций, спортивных ассоциаций, частного сектора и научных кругов, хотелось бы выразить особую благодарность Исполнительному директорату Контртеррористического комитета (ИДКТК); Международной организации

уголовной полиции (Интерпол); Международной федерации футбольных ассоциаций (ФИФА); Совету Европы (СЕ); Конфедерации африканского футбола (КАФ); Азиатской конфедерации футбола (АКФ); Союзу европейских футбольных ассоциаций (УЕФА).

В заключение я хотел бы выразить свою благодарность всем официальным лицам и партнерам, которые оказывали поддержку в подготовке данного документа, и выражаю искреннюю признательность Китайской Народной Республике за вклад по линии Целевого фонда мира и развития Организации Объединенных Наций, Государству Катар и Республике Корея за их щедрую финансовую поддержку, которая сделала возможной эту публикацию и всю работу, проделанную Глобальной программой.



Владимир Воронков

Заместитель
Генерального секретаря
Глава Контртеррористического
управления
Организации Объединенных
Наций



**UNITED NATIONS
OFFICE OF COUNTER-TERRORISM**

АЦ ООН

Альянс цивилизаций Организации Объединенных Наций (АЦ ООН) гордится возможностью выступить в качестве партнера Глобальной программы, наряду с Контртеррористическим управлением Организации Объединенных Наций (КТУ ООН), Межрегиональным научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия (ЮНИКРИ) и Международным центром по безопасности в спорте (МЦБС). АЦ ООН твердо верит в способность спорта предупреждать насильственный экстремизм, разрушая стены между людьми, независимо от их веры, расы или культуры. При этом люди повсюду в мире должны иметь возможность спокойно смотреть спортивные соревнования и заниматься спортом. Настоящее руководство представляет ценные рекомендации для лиц, принимающих ключевые решения, в том, что касается мер безопасности

на крупных спортивных мероприятиях на всех этапах их организации, призывая к активному сотрудничеству с соответствующими заинтересованными сторонами, включая общественных лидеров и молодежь, в силу их понимания местных особенностей.



**Е. П. Мигель Анхель
Моратинос**

Высокий представитель
по Альянсу цивилизаций
Организации Объединенных
Наций



ЮНИКРИ

ЮНИКРИ рад внести свой вклад в подготовку данного руководства, опираясь на свой обширный опыт в области обеспечения безопасности крупных мероприятий, накопленный за два десятилетия оказания технической помощи более чем 70 государствам-членам. В 2006 году ЮНИКРИ учредил Международный постоянный наблюдательный комитет по мерам безопасности во время крупных мероприятий, что приветствовалось ЭКОСОС в его Резолюции 2006/28. С помощью этой структуры ЮНИКРИ продвигает наиболее эффективные методы обеспечения безопасности крупных мероприятий по всему миру. Мы гордимся тем, что поделились с Глобальной программой нашими ноу-хау и извлеченными уроками, а также тем, что в этой важной публикации нашли отражение выявленные нами ключевые элементы, а именно: важность

комплексного планирования, государственно-частного партнерства, вовлечения населения и регионального сотрудничества. Это руководство прекрасно иллюстрирует, как комплексный подход способствует обеспечению безопасности крупных спортивных мероприятий для всех желающих во всем мире.



Антония Мари Де Мео

Директор ЮНИКРИ



МЦБС

Вданном руководстве обобщен опыт многих поколений политиков и лиц, принимающих решения, и их общей концепции планирования обеспечения безопасности крупных спортивных мероприятий, в том числе с учетом факторов наследия, устойчивости и сотрудничества между секторами. В нем представлен исчерпывающий обзор всех форм поддержки и взаимопомощи, доступных в рамках международного сообщества для защиты таких мероприятий, которые являются общим благом для всех стран, катализатором перемен и местом сбора для граждан мира. МЦБС рад возможности поделиться знаниями, накопленными с момента своего создания, и мобилизовал свой коллектив для подготовки документа, который,

как мы считаем, представляет собой ценную инструкцию высокого уровня по проблемам безопасности и возможностям, которые необходимо учитывать с самого начала принятия решения о подаче заявки на проведение крупного спортивного мероприятия.



Мохаммед Ханзаб

Руководитель МЦБС



ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Контртеррористическое управление Организации Объединенных Наций (КТУ ООН), Межрегиональный научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия (ЮНИКРИ), Альянс цивилизаций Организации Объединенных Наций (АЦ ООН) и Международный центр по безопасности в спорте (МЦБС) хотели бы искренне поблагодарить широкий круг экспертов и официальных лиц, которые внесли свой вклад в подготовку данного «Руководства по обеспечению безопасности крупных спортивных мероприятий: содействие устойчивой безопасности и сохранению наследия».

Данное руководство представляет собой основной компонент безопасности Глобальной программы по обеспечению безопасности крупных спортивных мероприятий и пропаганде спорта и спортивных ценностей в качестве инструмента предупреждения насильственного экстремизма, и его целью является защита крупных спортивных мероприятий как общего блага международного сообщества.

Эта Глобальная программа стала возможной благодаря щедрым взносам и поддержке, предоставленной Китайской Народной Республикой по линии Фонда мира и развития Организации Объединенных Наций (ФМРООН); Государством Катар и Республикой Корея.

Партнеры Глобальной программы хотели бы выразить искреннюю благодарность заместителю директора КТУ ООН и руководителю Сектора специальных проектов и инноваций Мауро Миедико за его контроль и постоянное стимулирование программы во всех ее компонентах, а также генеральному директору МЦБС Массимилиано Монтанари за стратегический вклад в подготовку Руководства и его курирование, а также сотруднице МЦБС Кэрол Хименес за координацию процесса подготовки проекта, в котором участвовало уникальное сообщество преданных своему делу экспертов и официальных лиц из мира спорта, безопасности, научных кругов и осуществлялось международное сотрудничество.

Особую благодарность выражаем председателям целевых групп, которые обеспечили завершение работы над Руководством, включая координатора Глобальной программы от КТУ ООН Валерио Де Дивитииса, сотрудников ИДКТК Анну-Марию Сеесмаа и Жана-Филиппа Моранжа, и сотрудника ЮНИКРИ Дуччо Мазарезе, а также главным составителям и координаторам целевых групп, а именно Эстебану Джудичи и Брендану Хеффернану, сотрудникам МЦБС Диого Гуйя, Дейлу Шихану, Эдди Маршбауму, Стефано Бетти и Брайану Лондону, чей опыт, знания и преданность делу позволили этому руководству стать реальностью.

Выражаем благодарность Ричарду Чалку, Трэвису Хеневельду, Стюарту Ходжу, Хоуи Лоддеру и Джованни Пизаппа за их опыт и вклад в составление отдельных разделов Руководства.

Особую благодарность также хотели бы выразить Алексу П. Шмиду и Анне Корула за их рецензии и обобщение содержательной части.

Благодарим сотрудников Сектора специальных проектов и инноваций КТУ ООН: Гвадалупе Мегре, Сирину Карсу и Халила Отмане. Высокой оценки заслуживает ваша поддержка на различных этапах подготовки.

Кроме того, выражаем признательность сотрудникам МЦБС за исследовательскую работу, проведенную в поддержку подготовки Руководства: Магде де Ланге за ее ценную аналитическую поддержку, а также Фреду Лорду, Стивену Флемингу, Массимилиано Ди Кола, Мишель Максвелл, Максусу Мамфорду и Алену Ван Тилю, которым также выражается огромная благодарность за их неоценимый вклад на протяжении всего процесса работы.

Кроме того, Глобальная программа хотела бы выразить искреннюю благодарность тем экспертам и должностным лицам, которые активно участвовали в процессе подготовки Руководства как на совещаниях экспертов и интервью, так и в ответах на справочные документы в ходе консультаций, а именно: Махфуду Амаре (Колледж искусств и наук Катарского университета), Энтони Андерсону (полицейские силы Ямайки), Луишу Мануэлю Андре Элиашу (Национальная полиция Португалии), Маурицио Барбески (Всемирная организация здравоохранения, ВОЗ), Джозефу Калликстусу (Исполнительный орган Карибского сообщества по проблемам преступности и безопасности), Луи Шиасону, Аугусто Корильони, Кристиану Эмерува (Конфедерация африканского футбола, КАФ), Пауло Валенте Гомесу (Совет Европы, СЕ), Адаму Льюису (компания «Адидас»), Альфонсу Макнилу, Франческо Норанте (компания «Леонардо», Канада), Шахину Рахмани (Азиатская конфедерация футбола), Доменико Патерне и Джанет Уильямс (Верховный комитет по вопросам ведения работ и сохранения наследия).

Особую благодарность также выражаем тем, кто принял участие в интервью с экспертами и чей экспертный опыт и обширная информация оказались весьма полезными: Грегори Буюку (КСБР, Государственный департамент США), Ричарду Кэборну (уполномоченный по вопросам заявки Лондона на 2012 год и заявки Англии на проведение чемпионата мира по футболу 2018™), Джейн Фернандес (Федерация футбола Австралии), Алексу Маршаллу (Международный совет по крикету, МСК), Элоу Мазону (компания «4Global»), Александру Протосову (чемпионат мира по футболу ФИФА™ 2018 года в Российской Федерации), Андрею Рейсу (ФИФА™), сэру Марку Роули (бывший старший полицейский и помощник комиссара по специальным операциям столичной полиции), Петеру Райану, Андреасу Шаеру и Кенни Скотту (УЕФА), Катарине Штайнберг (ФИФА™) и Марку Тиммеру (УЕФА).

Выражаем признательность тем, кто принял участие в качестве докладчиков в заседании Группы экспертов в Нью-Йорке 3–4 февраля 2020 года, а также всем, кто представил ценную информацию и идеи о планировании и реализации КСМ: Эбрахиму Абдулазизу Али Аль Моханнади (Министерство внутренних дел, Государство Катар), Фаресу М. Альмалику (бригадный генерал, Королевство Саудовская Аравия), Тоне Айоу (Исполнительное агентство КАРИКОМ по борьбе с преступностью и обеспечению безопасности), Еве Марии Энгдаль (Генеральный директорат Европейской комиссии по вопросам миграции и внутренних дел, подразделение D2 – борьба с терроризмом), Карлосу Фернандесу (Ассоциация футбола стран Центральной Америки и Карибского бассейна), Паоле Фернандес (Организация американских государств), Сэнди Харви (Федеральная полиция национальной безопасности Канады), Эрику Хейпу (Министерство внутренних дел Франции), Джею Джадеде (организация «Футбол за мир»), Ким Чан Мину (Министерство внутренних дел и безопасности, Республика Корея), Ким Хен-тэ, (Национальный контртеррористический центр, Республика Корея), Кевину Леклеру (платежная система «VISA»), Олдричу Людешеру (Международный олимпийский комитет, МОК), Хорхе Гонсалвишу Маурисиу (Интерпол), Дональду Маккарти (компания «Uber»), Уильяму Г. Райшу (Международный центр по обеспечению готовности предприятий, Нью-Йоркский университет), Тофигу Сейфуллаеву (заместитель отдела Интерпола, Национальное центральное бюро, Министерство внутренних дел, Азербайджанская Республика), Хельмуту Шпану (ФИФА™), лорду Джону Стивенсу (член правления МЦБС), Хильде Вандевурд (Евроюст) и Филипу Уолкеру (КСМБ, Государственный департамент США).

Глобальная программа хотела бы выразить признательность за помощь всем государственным органам, деловым кругам, академическим и международным экспертам, которые участвовали в работе целевых групп. Члены этих целевых групп обеспечивали сбор важной и актуальной информации в различных справочных документах: Ханс Дас (Европейский союз), Даниэла Жюффри (Патрульная полиция провинции Пистойя, Италия), Хесус Гомес Эрнандес (Национальная полиция Испании), Артуро Гонзалес (Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, УНП ООН), Брайан Джонсон (Азиатская конфедерация футбола), Эдгар Морено (вице-президент по глобальной безопасности, компания «Telemundo Enterprises & Latin America»), Денис Мовчан (Министерство внутренних дел Украины), Гюнтер Саблаттниг (Европейский союз) и Андреа Фолькмер (Европейская комиссия).

Мы также признательны Кейтаро Аоки (Азиатская конфедерация футбола), Роду Бакингему (Канадская футбольная лига), Ронни Фрэнсису М. Кариаге (Филиппинская национальная полиция), Мигелю Анхелю Диас Монзону (Гражданская полиция Испанской гвардии), Денису Мовчану и Камилле Сварт-Аррис (Университет Хамад Бин Халифа) за оказанную поддержку.

Кроме того, Глобальная программа хотела бы выразить благодарность участникам дискуссии, которые внесли свой вклад исключительно в ходе виртуального заседания на тему «Влияние COVID-19 на безопасность крупных спортивных мероприятий»; ваш вклад помог выявить примеры передовой практики и способствовал глобальному обсуждению вопроса о влиянии медико-санитарных норм на крупные спортивные мероприятия; мы благодарим Фалаха Аль-Досари (Интерпол), Эрика Бекерта (Министерство внутренних дел Франции), Максима Борноно (Министерство внутренних дел Франции) и Майка Хопмайера (компания «Unconventional Concepts, Inc»).

Наконец, Глобальная программа благодарит Дэвида Уинча за то, что он отредактировал данное руководство таким образом, чтобы повысить его доступность для читателей из разных секторов и слоев общества.



Основные рекомендации

Следуя структуре Руководства, данный раздел обобщает рекомендации, представленные в конце каждой главы. В нем представлен обзор основных шагов и подходов в области безопасности, которые лица, принимающие решения, должны учитывать во время подготовки и проведения КСМ.

Основы обеспечения безопасности на крупных спортивных мероприятиях (глава III)

Руководство и общая концепция

- Выбирать руководителей, отвечающих за безопасность КСМ, на основе проверенной репутации человека, характеризующегося этичным и моральным поведением.
- Убедиться, что руководители в сфере безопасности действуют строго в рамках закона и что они полностью привержены ценностям многообразия, инклюзивности, гендерного и расового равенства.
- Включать задачу обеспечения безопасности в более широкую концепцию КСМ и согласовывать соображения безопасности с основными организационными ценностями КСМ.

Координация

- Планировать и управлять процессом обеспечения безопасности для КСМ путем привлечения к процессу принятия решений широкого круга национальных органов власти (например, министерств внутренних дел, юстиции, обороны, безопасности, иностранных дел, спорта, финансов, планирования, транспорта и здравоохранения).
- Обеспечивать, чтобы усилия по координации мер безопасности отражали многоуровневые институциональные механизмы принимающей страны (функции и обязанности национальных и местных органов власти в сфере безопасности).
- Вовлекать предпринимательский сектор и гражданское общество в процессы принятия решений, связанных с безопасностью.
- Обеспечивать, чтобы планирование мер безопасности и управление ими поддерживалось надлежащей нормативно-правовой базой, включающей, в частности, ясные и отлаженные процедуры по определению функций, сроков, а также механизмов подчинения и отчетности.
- Привлекать высококвалифицированный персонал для выполнения задач по охране и безопасности и проводить для них специальное обучение по последствиям проведения КСМ. Сотрудники частных охранных агентств при приеме на работу также должны проходить соответствующую подготовку.
- Обеспечить эффективность усилий по межведомственной координации путем создания функционально совместимых баз данных, систем связи и обмена информацией.

Непрерывность

- Составлять устойчивые и реалистичные планы обеспечения безопасности (например, по бюджетам, кадровым ресурсам), минимизируя риски, возникающие вследствие разрыва во времени между моментом планирования и моментом реализации, который влияет на качество и уровень обеспеченной в конечном итоге безопасности.
- Обеспечивать полное понимание, одобрение и выполнение задач в сфере безопасности всеми заинтересованными сторонами в ходе планирования и проведения мероприятия, особенно в случае кадровых изменений.
- Создавать механизмы для постоянной оценки эффективности функционирования систем и процессов обеспечения безопасности, а также их актуальности в условиях меняющейся обстановки в плане безопасности, технологического прогресса, институциональной реструктуризации и т. д.

Сотрудничество

- Способствовать созданию такой обстановки, в которой все заинтересованные стороны, имеющие отношение к безопасности, разделяют одни и те же ценности и дух сотрудничества, в соответствии с понятием совместного участия в рамках межучрежденческого и межсекторального подхода.
- Поощрять добровольный и активный обмен знаниями и технической поддержкой между всеми заинтересованными сторонами, участвующими в планировании, организации и обеспечении безопасности.

Коммуникация

- Разработать и активно продвигать комплексную коммуникационную стратегию, доступную для всех заинтересованных сторон, выполняющих связанные с безопасностью задачи в отношении КСМ, как из государственного, так и из частного сектора.
- Создать соответствующую инфраструктуру и использовать информационно-коммуникационные технологии для своевременного и безопасного обмена оперативной информацией между участвующими ведомствами.
- Организовать процесс непрерывных консультаций в течение всего цикла крупных спортивных мероприятий для регулярного получения обратной связи по вопросам безопасности от всех заинтересованных сторон.

Благое управление

- Обеспечить, чтобы лежащие в основе «благого управления» принципы учитывались на всех этапах процесса принятия решений, связанных с обеспечением безопасности КСМ.
- Создать надежные модели благого управления и обеспечить их распространение по всему спектру ведомств, которые участвуют в решении задач, связанных с обеспечением безопасности КСМ.

Надлежащая оценка расходов на обеспечение безопасности

- Проводить первоначальную оценку затрат на обеспечение безопасности как можно раньше в процессе планирования мероприятия в свете оценки возможностей страны/города принять данное мероприятие и обеспечить его защиту от прогнозируемых угроз и нарушений.
- Вести учет затрат, связанных с охраной не только мест проведения соревнований, но и критически важной вспомогательной инфраструктуры (например, сетей распределения электроэнергии) и потенциальных легких целей вокруг района соревнований (например, переполненных баров, где могут собираться болельщики).
- Предусмотреть достаточные резервы бюджета для устранения отклонений от первоначально запланированных сметных расходов.
- Если предполагается обращение к услугам частных охранных фирм, предусмотреть в бюджете расходы на набор персонала, его обучение, обмундирование, снаряжение, размещение и транспортировку.
- Рассматривать расходы на безопасность как среднесрочные и долгосрочные инвестиции в интересах сообщества, в отличие от расходов, необходимых только для обеспечения безопасности разового мероприятия.

Соображения безопасности до и во время процедуры подачи заявок (глава IV)

- Проводить оценки, связанные с безопасностью (вызовы, угрозы, возможности, финансовые последствия), начиная с исследовательского этапа, и предусмотреть проведение последующих оценок по мере приближения мероприятия, в том числе для учета новых и возникающих угроз.
- Там, где это целесообразно и возможно, использовать предиктивную аналитику и модели на основе искусственного интеллекта в качестве инструментов для повышения качества и точности оценок, связанных с безопасностью.
- Как можно раньше выбирать места проведения мероприятий, используя данные и анализ тенденций, проведенный правоохранительными органами на ранней стадии. На выбор места должны влиять такие факторы, как, в частности, криминогенные районы и соседство общин, входящих в группы повышенного риска.
- Создавать группу по техническим аспектам подачи заявок и развивать эффективные рабочие отношения с международными органами обеспечения безопасности и охраны правопорядка, такими как Международная организация уголовной полиции (Интерпол) и региональные органы.
- Проводить тщательный анализ технических требований безопасности, изложенных в заявочной документации, в целях определения уровня необходимых ресурсов и прогнозирования уровня социально-экономических нарушений и воздействия на местные общины в преддверии и во время проведения КСМ.
- Проводить предварительную оценку типа и уровня военных/правоохранительных ресурсов, которые будут практически доступны для развертывания в связи с КСМ (например, рассмотреть контингенты, которые могут быть уже выделены для международных миротворческих миссий, что повлияет на объем ресурсов, которые могут быть развернуты в связи с КСМ).

Правовые и институциональные основы (глава V)

- Проводить на ранней стадии всеобъемлющий анализ правовой готовности страны к проведению КСМ, учитывая, в частности, время, необходимое для введения в действие законодательных/регулятивных изменений в рамках нормативных и бюрократических процессов страны.
- При проведении вышеупомянутого правового обзора, в частности, определять пробелы и потребности в реформировании с точки зрения: а) оснащенности внутренней правовой базы для предупреждения терроризма и другого преступного поведения и противодействия им, когда эти явления потенциально влияют на организацию КСМ; б) наличия надлежащих нормативных документов, регулирующих планирование и управление безопасностью на КСМ; в) обеспечения национальными законодательными и институциональными рамками эффективных мер и гарантий соблюдения международных стандартов в области прав человека (например, законности, соразмерности, отсутствия дискриминации).
- Определять, в какой степени правовые усовершенствования должны вводиться посредством законодательства/нормативного регулирования, непосредственно ориентированного на предстоящее КСМ, в отличие от принятия/изменения общеприменимых нормативно-правовых инструментов (например, уголовных кодексов).
- В рамках подготовки к КСМ рассматривать возможность приоритетной ратификации (где это применимо) и/или выполнения следующих документов:
 - международно-правовых документов, касающихся предупреждения и пресечения международного терроризма;
 - Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколов к ней;
 - Конвенции Совета Европы о киберпреступности;
 - Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций;
 - резолюции 2341 (2017) Совета Безопасности о защите критически важных объектов инфраструктуры от террористических нападений;
 - резолюции 2396 (2017) Совета Безопасности об иностранных боевиках-террористах и Добавления 2018 года к Мадридским руководящим принципам 2015 года (иностранные боевики-террористы);
 - Рекомендации Совета Европы Rec (2015) о безопасности, защите и обслуживании во время футбольных матчей и других спортивных мероприятий;
 - Конвенции Совета Европы по единому подходу к безопасности, защите и обслуживанию во время спортивных мероприятий, и в частности футбольных матчей;
 - Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных;
 - Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма;
 - Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма;
 - Европейской конвенции о пресечении терроризма;
 - Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности;
 - Европейской конвенции о возмещении ущерба жертвам насильственных преступлений;
 - Конвенции Совета Европы против применения допинга; и
 - Конвенция Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями.

Сотрудничество заинтересованных сторон (глава VI)

Общие принципы

- Добиться понимания того, что основанное на общих ценностях «сотрудничество заинтересованных сторон» является необходимым условием проведения КСМ в безопасной обстановке. Обеспечивать установление тесного и эффективного сотрудничества заинтересованных сторон всех уровней на самых ранних стадиях планирования и поддерживать его вплоть до этапа, следующего после проведения мероприятия.
- Привлекать и поощрять широкий круг заинтересованных сторон для совместного решения их конкретных проблем, связанных с безопасностью (например, национальную полицию, пожарную службу, Красный Крест, медицинские учреждения, участвующие спортивные организации и органы, ответственные за спортивные объекты, логистику, защиту гражданского населения, волонтеров, личную и общественную безопасность VIP-персон, транспорт (воздушный и автомобильный), кибер- и информационные технологии).
- Проводить оценку потенциала с привлечением многопрофильных экспертов в данной области, с тем чтобы определить возможности каждого партнера и разработать дорожную карту для создания необходимого общего потенциала безопасности.
- Обеспечивать системы проверки и досмотра лиц, непосредственно участвующих в планировании и осуществлении мер безопасности.
- Вводить протоколы безопасности для строительных работ, обустройства места проведения, организации питания, уборки, работы волонтеров и транспортных зон. Такие протоколы могут включать стратегии коммуникации, обучения, требований к проверке и досмотру персонала и разрешений на доступ к объекту.

Международное сотрудничество и информационно-просветительская работа

- Обеспечивать, чтобы национальные службы разведки и безопасности проводили оценку угроз в рамках тесных и регулярных консультаций с международными партнерами, включая страны, откуда ожидается значительный приток групп фанатов.
- Рассмотреть возможность подписания конкретных двусторонних и/или многосторонних соглашений с международными партнерами в качестве инструмента для укрепления сотрудничества и поддержки конкретных действий в преддверии и во время КСМ.
- Использовать зачастую весьма значительную помощь, которую международные и региональные организации могут предложить странам в планировании и осуществлении мер безопасности до и во время проведения КСМ.
- Привлекать все страны, представленные на КСМ, к подготовке к обеспечению мер безопасности и к обмену ресурсами в качестве предпосылки укрепления потенциала безопасности и снижения потенциальных угроз и рисков

Обмен информацией

- Поддерживать сотрудничество заинтересованных сторон посредством создания эффективных механизмов обмена информацией, в том числе путем а) создания информационно-технологиче-

ской платформы, соответствующей применимым нормам, которая может использоваться для безопасного и беспрепятственного обмена данными между заинтересованными сторонами; и *b*) создания в странах-участницах платформ для конкретных мероприятий, на которых можно собирать и анализировать соответствующую информацию о безопасности.

- Использовать защищенные каналы, предлагаемые международными и региональными правоохранительными организациями, для обмена оперативной информацией с другими странами.

Взаимодействие с частным сектором

- Развивать функциональные государственно-частные партнерства (ГЧП) для повышения безопасности и защиты населения во время проведения КСМ.
- Поощрять заинтересованные стороны из частного сектора к участию во всестороннем обмене информацией с целью обмена оценками рисков, повышения ценности/эффективности/глубины диалога по вопросам безопасности, а также, при необходимости, к разработке решений в сфере безопасности. Обмен информацией между государственным и частным секторами следует подкреплять заключением конкретных соглашений.
- На протяжении всего процесса планирования и реализации мер безопасности привлекать к их обсуждению владельцев и руководителей *a*) важнейших объектов инфраструктуры, с помощью которых будут предоставляться основные услуги для КСМ, *b*) объектов (например, легких целей), которые могут стать целями нападений в связи с КСМ.
- Проводить регулярные брифинги по безопасности среди спонсоров, организаторов мер безопасности и правоохранительных органов с целью, среди прочего: *a*) обсуждения потенциальных мер безопасности для защиты спонсоров, которые могут стать объектами криминальных или террористических нападений; *b*) изучения того, каким образом спонсоры могли бы вносить свой вклад в планирование и операции по обеспечению безопасности; *c*) использования маркетингового опыта спонсоров для разработки соответствующих информационных сообщений о мерах безопасности.

Взаимодействие с гражданским обществом

- Признать решающую роль, которую играет гражданское общество (в виде местных общин, неправительственных организаций, организаций болельщиков и влиятельных индивидуальных зрителей) в планировании мер безопасности КСМ, и заранее определить, какой вклад может внести гражданское общество при ликвидации последствий инцидентов, связанных с безопасностью.
- Поощрять заинтересованные стороны из числа организаций гражданского общества к участию во всестороннем обмене информацией с целью обмена оценками рисков, повышения ценности/эффективности/глубины диалога по вопросам безопасности, а также, при необходимости, к разработке решений в сфере безопасности.
- Работать с НПО, включая местные организации по вопросам социальной справедливости, с целью: *a*) обмена знаниями, наращивания потенциала и повышения подотчетности по важнейшим вопросам прав человека; *b*) получения консультаций о том, каким образом такие вопросы, как расизм, дискриминация, нищета или гражданские права могут учитываться при подготовке и проведении операций по обеспечению безопасности.
- Налаживать взаимодействие с организациями болельщиков для информирования о приемах передовой практики как способе минимизации конфликтов между группами болельщиков или их столкновений с сотрудниками службы безопасности.

Планирование мер безопасности (глава VII)

Общие принципы и руководство

- Добиваться понимания планирование мер безопасности как необходимого условия для обеспечения выполнимости соответствующих операций, бесперебойного проведения спортивных соревнований и получения положительного опыта всеми присутствующими. В то же время необходимо обеспечить, чтобы меры безопасности дополняли, а не препятствовали проведению мероприятия в целом.
- Обеспечивать, чтобы органы, отвечающие за безопасность, формировали свою концепцию операций по обеспечению безопасности в соответствии с общей миссией и стратегией проведения КСМ. Все участники должны понимать эту концепцию и придерживаться ее.
- Планировать обеспечение безопасности в рамках комплексных усилий, начиная как можно раньше и широко привлекая все заинтересованные стороны, имеющие функции и обязанности в сфере безопасности, включая местный оргкомитет КСМ и предпринимательский сектор.
- Обеспечивать, чтобы одно из министерств выступало в качестве ведущего правительственного ведомства по вопросам безопасности, ответственного за КСМ.
- Обеспечивать, чтобы система планирования мер безопасности объединяла представителей многих ведомств с разным опытом работы, и привлекать их на различных уровнях в качестве высших руководителей, старших руководителей, менеджеров среднего звена и специалистов по тактическому планированию

Руководство

- Убедиться, что руководители в сфере безопасности готовы поддерживать и выстраивать доверительные отношения и использовать примирительный подход при решении конкурирующих или конфликтных вопросов.
- Нанять ведущего специалиста по планированию безопасности с большим опытом в области стратегического планирования, управления рисками и проектами.

Стратегические подходы к планированию мер безопасности

- Убедиться в том, что уровень заметности сотрудников службы безопасности – хотя и не бросается в глаза, но остается видимым для посетителей, что действует как сдерживающий фактор для возможных злонамеренных действий, а также создает ощущение защищенности.
- Разрабатывать адаптируемые и масштабируемые планы мер безопасности (в плане увеличения/уменьшения масштаба и ресурсов) для реагирования на изменчивую и меняющуюся картину угроз в ходе этапа планирования.
- Планировать меры для наихудших сценариев (например, террористических атак, сопровождающихся насилием протестов, стихийных бедствий, таких как землетрясения) в рамках подхода «с учетом всех факторов риска», одновременно готовясь к более вероятным криминальным ситуациям и инцидентам.
- На протяжении всего цикла планирования подвергать планы мер безопасности тестированию и проверке посредством проведения практических учений, что позволяет объявить состояние оперативной готовности.

- Подразделять планы на группы, что позволяет применять систематический подход к управлению для обеспечения функциональной совместимости и более эффективного использования ресурсов по мере внесения изменений в планы.
- Рассмотреть возможность многоуровневого подхода к охране мест проведения КСМ и других объектов.
- Применять «процесс передачи знаний» с самого начала этапа планирования как способ фиксации ключевых идей, полученных в ходе всего проекта КСМ, с тем чтобы будущие специалисты по планированию могли снизить риск и затраты на основе извлеченных уроков.

Проектирование систем безопасности

- Проектировать системы безопасности с самого начала и основывать их на международных стандартах и передовой практике, с тем чтобы избежать дорогостоящей переделки или неэффективных решений в сфере безопасности.
- Подходить к проектированию систем безопасности как к междисциплинарной работе, в рамках которой разработчики систем безопасности взаимодействуют с архитекторами, специалистами по ландшафтной архитектуре, инженерами — механиками, электриками, сантехниками (МЭС), инженерами по ИКТ, специалистами по пожарной безопасности и безопасности людей (ПББЛ), моделированию поведения толпы, моделированию транспортных потоков, инженерами по освещению и т. д.
- Варианты должны согласоваться на каждом этапе до начала проектирования систем безопасности, с тем чтобы минимизировать возможный риск пересмотра проекта.

Планирование управления ресурсами

- В максимальной степени использовать существующую инфраструктуру и оборудование для снижения расходов и задержек при закупках.
- Облегчать возможности совместных закупок, то есть когда нескольким ЛОК или государственным организациям может потребоваться один и тот же товар или услуга (например, заказ гостиничных номеров или организация представительских услуг).
- Убедиться в том, что интегрированная система безопасности с участием многих ведомств имеет встроенный механизм обеспечения функциональной совместимости планов.
- Рассматривать возможность привлечения правоохранительных органов, таких как береговая охрана, смотрители парков, сотрудники органов природнадзора, рыбнадзора или любых других профессиональных сотрудников национальных/региональных/местных правоохранительных органов для усиления безопасности и создания эффекта умножения силы.
- Рассматривать возможность использования профессиональных и хорошо обученных сотрудников частной охраны на официальных должностях.

Коммуникационные стратегии (глава VIII)

- Разработать активную внутреннюю и внешнюю коммуникационную стратегию, направленную на а) формирование и поддержание доверия общественности к мерам безопасно-

сти; b) прозрачное и своевременное взаимодействие со средствами массовой информации и другими внешними заинтересованными сторонами; c) обеспечение своевременной коммуникации как внутри страны, так и за ее пределами.

- Создать объединенную группу связи по вопросам безопасности (ОГСВБ), в обязанности которой входит обмен информацией и решение вопросов связи/средств массовой информации, которые могут повлиять на безопасность КСМ.
- Чтобы обеспечить согласованность и избежать противоречивых сообщений, направлять все запросы на внешнюю связь через ОГСВБ.
- Разработать стратегию коммуникаций с общественной аудиторией на всех этапах жизненного цикла КСМ, а также на этапе планирования.
- Создать группу по связям с общественностью (ГСО), ответственную за установление и поддержание открытых и прозрачных линий связи со всеми заинтересованными сторонами, а которые прямо или косвенно могут быть затронуты подготовкой к КСМ (например, операторы местных коммерческих компаний и местные жители).
- Создать отдел по связям с общественными активистами (ОСОА) для обеспечения постоянного диалога с активистами и признания их права на протест, обеспечивая их информирование об ожидаемых действиях со стороны полиции и их последствиях. ОСОА могут быть использованы для обеспечения использования установленных и согласованных зон проведения протестных акций.
- Держать СМИ в курсе фактов и ситуаций, влияющих на широкие общественные интересы.
- Планировать прямое взаимодействие с местными СМИ и общественностью для решения вопросов о том, как мероприятие может повлиять на местное сообщество.

Последствия для безопасности при совместном проведении крупных спортивных мероприятий (глава IX)

- Заблаговременно проводить совместные подготовительные мероприятия, включая заключение соглашений между правительствами и соответствующими международными рабочими группами.
- Разработать ясную общую стратегию действий полиции и структуру координации.
- Подписать меморандумы о взаимопонимании с участвующими, транзитными и соседними странами, а также с другими международными организациями.
- Согласовать законодательство, касающееся безопасности, между принимающими странами.
- Разработать согласованную систему пограничного контроля.
- Согласовывать политику в области СМИ и информационной деятельности, касающуюся мер безопасности.
- Организовывать учебные посещения для обмена практическим опытом.
- Согласовывать государственно-частные партнерства с трансграничной сферой деятельности.

Влияние пандемии COVID-19 на охрану и защиту КСМ (глава X)

- Включать в подготовку властей принимающей страны планирование на случай возникновения кризисов и стихийных бедствий.
- Учитывать директивные документы, выпускаемые основными международными руководящими органами в области здравоохранению и спорта.
- Принимать серьезные меры предосторожности и осуществлять специальные меры до того момента, пока массовая вакцинация против COVID-19 не будет проведена повсеместно.

Вопросы сохранения наследия (глава XI)

- Обеспечивать, чтобы стратегии, инфраструктура, политика и институциональные механизмы, специально созданные для КСМ, продолжали оказывать значительное и позитивное системное социальное и экономическое воздействие после проведения самого мероприятия.
- На этапе планирования, в частности, следует рассмотреть, каким образом можно разработать и реализовать весь комплекс мер и мероприятий, связанных с безопасностью, с тем чтобы:
 - укрепить правовые и институциональные рамки в соответствии с международными стандартами;
 - обеспечить дальнейшее развитие инфраструктуры города или страны, включая модернизацию объектов, площадок проведения мероприятий, транспортных систем и связанных с ними компонентов безопасности;
 - укрепить отношения между государственными учреждениями и частным сектором на основе первоначального опыта партнерства, накопленного при проведении КСМ;
 - использовать правозащитный подход при разработке, реализации, мониторинге и оценке политики безопасности;
 - улучшить социально-экономические перспективы членов неблагополучных общин, в частности, благодаря возможностям трудоустройства, созданным в связи с КСМ; и
 - способствовать развитию или восстановлению городских районов.



Введение

Крупные спортивные мероприятия (КСМ) — это не только спортивные соревнования, но и коллективное празднование человеческих достижений и предмет гордости тех, кто в них участвует или их организует. В последние годы круг стран, готовых проводить КСМ, расширился на всех континентах. Прямая трансляция с помощью спутников увеличила число зрителей до сотен миллионов человек, которые смотрят и наслаждаются не только самим КСМ, но и сопутствующими мероприятиями. Это позволяет стране или городу-организатору поместить себя, так сказать, на «мысленную карту» глобальной аудитории. Это, в свою очередь, может привести к росту туризма, созданию новой или улучшению существующей инфраструктуры, иностранным инвестициям, а также обеспечить другие выгоды странам, которым удастся успешно провести крупное спортивное мероприятие.

При этом, однако, у возможности представить себя миру, организовав КСМ, есть и обратная сторона. Если уровень организации ниже стандартов, ожидаемых спортсменами и общественностью, это может создать негативный образ страны в мире. Существуют также внешние факторы, которые могут нанести ущерб имиджу КСМ и тому, как его будут помнить, а именно — его «наследию». Это может быть вызвано нарушением безопасности в результате внешней угрозы: террористического нападения или криминальной кибератаки (и это лишь два из основных рисков).

С учетом этого, «Руководство по обеспечению безопасности крупных спортивных мероприятий: содействие устойчивой безопасности и сохранению наследия» содержит исчерпывающий анализ всех элементов, которые необходимо рассмотреть ключевым принимающим решения лицам, когда речь идет о безопасности на КСМ. В соответствии со сравнительно недавней тенденцией к демократизации доступа к организации и проведению КСМ за пределами традиционных регионов, данное руководство публикуется в расчете на более широкий круг городов и стран, которые желают провести у себя КСМ. Детально рассматриваются межкультурные и межрегиональные сложности и особенности, обеспечивая системный обзор основных соображений для лиц, принимающих ключевые решения по элементам безопасности КСМ.

В Руководстве вначале представлена ситуация в широком контексте, а затем предлагается углубленный анализ политических, социальных и финансовых аспектов КСМ. В конечном итоге, ни одна страна не застрахована от современных угроз безопасности, и существует множество угроз общественной безопасности, которые нельзя и не следует рассматривать изолированно друг от друга. Но когда речь идет о безопасности КСМ, «универсального решения не существует»¹. Каждое мероприятие сталкивается с уникальным спектром угроз и характеризуется различными возможностями и подходами к контролю этих угроз, на которые влияют политические, социальные и экономические условия, в которых проходит КСМ. Существуют также различия в связанных с безопасностью факторах неопределенности для разных типов мероприятий, которые мы более подробно рассмотрим ниже в этих разделах.

После выяснения особенностей принимающих сторон КСМ, их положения и геополитического климата, важно проанализировать главные отличительные черты эффективной операции по обеспечению безопасности КСМ. Презентация плана мер обеспечения безопасности продемонстрирует лидерство и концепции представителей принимающей КСМ стороны и должна показать приоритетность принципов координации (coordination), непрерывности (continuity), сотрудничества (cooperation) и коммуникации (communication) (4 «С»). Такой план должен выстраиваться на прочном фундаменте благого управления и прозрачности и основываться на реалистичной, достоверной и соразмерной оценке затрат на эффективную операцию по обеспечению безопасности КСМ.

1 Horizon 2020 PASAG, 2017, EU, 2018

Все эти основополагающие меры должны проводиться на самых ранних предварительных этапах цикла проведения КСМ. Фактически, вопросам безопасности необходимо уделять должное внимание с самого начала, задолго до того, как будет составлена заявка. На этом ознакомительном этапе, а затем и в самом процессе подачи заявки, потенциальная принимающая сторона должна иметь достаточно проработанное представление о том, как будет выглядеть предложение по обеспечению безопасности в соответствующей заявочной документации.

С момента получения права на проведение мероприятия и до момента его проведения необходимо иметь в наличии прочные нормативно-правовые и институциональные рамки для обеспечения безопасности КСМ. Эти рамки вполне могут переместиться в международную сферу и потребуют тщательного взаимодействия между соответствующим органом по руководству спортом, местными властями и национальными законодателями принимающей стороны². Необходимо тщательно рассмотреть правовые последствия проведения КСМ, начиная с таких вопросов, как борьба с терроризмом, контроль толпы, взаимодействие с разведкой и операции по обеспечению безопасности КСМ. Эти меры необходимо уравновешивать фундаментальным уважением к правам человека. Кроме того, КСМ может предоставить городу или стране возможность усовершенствовать свое законодательство, чтобы получить долгосрочный эффект, выходящий далеко за рамки самого мероприятия.

Целая глава посвящена сотрудничеству заинтересованных сторон, в которой рассматриваются тонкости межведомственного, международного и многосекторального сотрудничества. В каждой из этих областей сотрудничества имеются возможности для обеспечения безопасности КСМ, и каждая из них имеет первостепенное значение для выполнения этой задачи. Как на уровне планирования, так и на оперативном уровне это сотрудничество должно быть хорошо продумано и осуществлено надлежащим образом.

Фактически, КСМ является возможностью заложить прочные основы для этих форм и уровней сотрудничества, а также создать наследие для принимающего города и страны на благо всех людей. Кроме того, частью процесса сотрудничества является вполне естественная концепция, согласно которой знания должны передаваться от одного КСМ к другому. Как более подробно рассматривается в главах VII и VIII, организация КСМ — это коллективная работа, в которой должны участвовать все профильные партнеры и учреждения. Технический опыт необходимо сохранять и распространять между оргкомитетами, что составляет основу эффективного сотрудничества многих заинтересованных сторон.

Когда такое многоплановое сотрудничество заинтересованных сторон налажено и функционирует без сбоев, создаются система и документация по планированию мер обеспечения безопасности для реального КСМ. Планирование и организация КСМ представляет собой исключительно сложную задачу для любой принимающей страны или города в связи с количеством, сложностью и многоаспектным характером вопросов, связанных с этим видом мероприятий. На организационные комитеты также часто влияют сжатые сроки и специфические ожидания различных заинтересованных сторон и участников, таких как зрители, спортсмены, высокопоставленные лица и журналисты³. Наряду с этими сложностями, КСМ могут стать мишенью для таких серьезных угроз, как терроризм, хулиганство, организованная преступность и киберпреступность, на которые необходимо обращать должное внимание. В этом контексте очевидно, что планирование и обеспечение безопасности КСМ требует координации многих видов деятельности и участников.

В главе IX рассматриваются некоторые рекомендации по обеспечению безопасности при совместном проведении крупных спортивных мероприятий (которое представляет собой сравнительно новое явление), когда несколько стран принимают у себя КСМ, например, чемпионат Европы по футболу УЕФА, совместно проведенный Польшей и Украиной в 2012 году, или чемпионат мира по футболу

2 «Принимающая сторона»: организация или орган, ответственный за проведение КСМ. Этот термин может относиться к городу, региону или правительству страны или организующему ведомству. В большинстве случаев правительство принимающей стороны означает государственную организацию, в то время как организационный комитет принимающей стороны является частной организацией.

3 Giovanni Pisapia (2006). Major Sport Events Safety and Security Framework's Core Elements. *International Journal, Italian Team for Security, Terroristic Issues & Managing Emergencies*, issue 2/2016, p. 139/158.

среди женщин 2023 года, который пройдет в Австралии и Новой Зеландии. Такие мероприятия могут иметь свои собственные проблемы, когда речь идет об эффективности операции по обеспечению безопасности, в основном это касается трансграничных и межкультурных аспектов, ожиданий спортивных федераций, вопросов сотрудничества между органами власти разных стран, а также последствий для безопасности, связанных с проблемами материально-технического обеспечения международных мероприятий.

Глава X привносит в тематику Руководства новый элемент: здесь углубленно рассматривается влияние пандемии COVID-19 на мир спорта и КСМ, а также ее последствия для безопасности мероприятий в будущем, а затем затрагиваются общие области коммуникационных стратегий и оценки по итогам проведения мероприятий.

В заключение рассматривается концепция наследия, с особым вниманием в первую очередь к наследию в сфере безопасности КСМ. Для этого элемента мы позаимствовали слова основателя современных Олимпийских игр:

«Было бы очень жаль, если бы часто завышенные расходы на последние Олимпиады, значительная часть которых представляет собой расходы на строительство капитальных зданий, в которых, к тому же, нет необходимости – временных сооружений вполне достаточно, и в таком случае единственным следствием является поощрение использования этих капитальных зданий путем увеличения количества поводов для привлечения толп людей, – было бы очень жаль, если бы эти расходы удерживали (малые) страны от выдвижения своих кандидатур на проведение Олимпийских игр в будущем»⁴.

(Пьер де Кубертен, 1911 год)

Хотя в Руководстве основное внимание уделяется элементу безопасности наследия, эти слова актуальны и в современную эпоху, спустя более 100 лет после того, как они были сказаны. Осуществляя такие инвестиции в сферу безопасности в связи с КСМ, необходимо всегда иметь в виду более широкую картину, думая о будущих положительных эффектах для принимающих сообществ.

⁴ URL: https://stillmed.olympic.org/Documents/Reports/EN/en_report_725.pdf, p.3.

I. Руководство



1 Цель, сфера применения и целевая аудитория

Цель «Руководства по обеспечению безопасности крупных спортивных мероприятий: содействие устойчивой безопасности и сохранению наследия» заключается в предоставлении всеобъемлющего обзора проблем и возможностей, связанных с организацией крупных спортивных мероприятий, для принимающей стороны и международного сообщества, в частности, с точки зрения безопасности.

Безопасность в контексте КСМ означает разработку механизмов и мер, которые могут обеспечить защиту от потенциального вреда спортсменов, зрителей, вспомогательного персонала и высокопоставленных лиц. Планирование мер обеспечения безопасности предусматривает в первую очередь предупреждение злонамеренных действий и подготовку механизмов быстрого реагирования и мер по смягчению последствий инцидентов, которые могут помешать безопасному и спокойному проведению мероприятия.

В Руководстве рассматриваются взаимосвязи между безопасностью⁵ и различными мерами защиты⁶ и обслуживания⁷, как это определено Конвенцией Сен-Дени Совета Европы, аспекты которой могут повлиять на конечный результат мероприятия с точки зрения безопасности.

В настоящем руководстве дается обзор КСМ, начиная от Олимпийских игр и соревнований чемпионата мира по футболу ФИФА™ до любых других международных, континентальных/региональных или международных спортивных соревнований, которые требуют международного сотрудничества в области безопасности и предполагают массовое скопление людей⁸. В нем решительно поддерживаются подходы, направленные на то, чтобы связанные с безопасностью механизмы, создаваемые для конкретного КСМ, оставляли долгосрочное наследие в плане потенциала безопасности принимающей стороны, а также способствовали поощрению прав человека и социально-экономическому развитию.

В этом смысле Руководство предлагает целостный взгляд на основные аспекты безопасности, которые должны приниматься во внимание политиками и руководителями при рассмотрении возможности приема КСМ в своей стране в целях содействия принятию передовой политики и созданию экосистем для более эффективного выявления, понимания, предупреждения угроз и противодействия им, а также снижения таким образом риска случаев насилия в связи с КСМ.

В Руководстве также предоставлена информация о национальном опыте, а также о существующих механизмах международного сотрудничества; для этого в нем обобщаются и анализируются имеющиеся руководящие принципы и инструменты по данной тематике. Оно также служит справочным документом, помогающим повысить уровень готовности к адекватному реагированию на потенциальные нападения или неблагоприятные ситуации, которые могут повлиять на КСМ, включая объекты проведения мероприятий, инфраструктуру и людей.

Рекомендации, содержащиеся в настоящем руководстве, призваны дать общий обзор передовой практики, опыта и возможностей по обеспечению безопасности на КСМ, имеющих на международном, региональном и национальном уровнях. В нем признается тот факт, что различные КСМ проводятся в разных условиях, и в этой связи учитываются различия в культуре, законодательной базе и объеме имеющихся ресурсов, которые неизбежно повлияют на методы обеспечения безопасности КСМ. Хотя в Руководстве не ставится цель предоставить предписывающие или окончательные модели, его следует рассматривать как неотъемлемую и специализированную часть директив и справоч-

5 Понятие **безопасность** включает все меры, направленные на сдерживание, предупреждение и наказание в отношении любых случаев насилия или неправомерного поведения в связи с футбольными или другими спортивными мероприятиями, как на стадионе или за его пределами. Понятие **безопасность** включает, в частности, оценку рисков, сотрудничество между полицией и другими профильными ведомствами и введение санкций. URL: <https://www.coe.int/en/web/sport/a-multi-agency-integrated-approach>.

6 Понятие **защита** объединяет меры, связанные с защитой людей от травм или риска для их здоровья и благополучия во время спортивных мероприятий. Она включает в себя инфраструктуру и сертификацию стадиона, планы на случай непредвиденных обстоятельств или меры, касающиеся употребления алкоголя. Меры защиты также защищают людей на пути следования на мероприятие и в местах общественного просмотра за пределами стадионов. URL: <https://www.coe.int/en/web/sport/a-multi-agency-integrated-approach>.

7 Понятие **обслуживание** включает в себя все меры, призванные сделать спортивные мероприятия приятными и гостеприимными для всех, как на стадионах, так и в общественных местах, где зрители и болельщики собираются до, во время и после мероприятия. Сюда входят материальные аспекты, такие как хорошее питание и туалеты, но, прежде всего, обслуживание сосредоточено на том, как приветствуют людей и обращаются с ними на протяжении всего мероприятия. URL: <https://www.coe.int/en/web/sport/a-multi-agency-integrated-approach>.

8 Модель планирования, разработанная Центром наблюдения международных программ (ИПО) ЮНИКРИ, определяет крупные мероприятия, перечисляя ряд характеристик, которые дают емкое описание крупных спортивных мероприятий: историческое, политическое значение или популярность; широкое освещение в средствах массовой информации и/или присутствие международных СМИ; участие граждан из разных стран и/или возможных целевых групп; участие VIP-персон и/или высокопоставленных лиц; большое количество людей, участвующих в мероприятии, и потенциальные угрозы, требующие в этой связи международного сотрудничества и помощи. URL: http://www.unicri.it/topics/major_events_security/the_house.

ВОЗ определяет массовое скопление людей как «запланированное или спонтанное мероприятие, когда количество участвующих в нем людей может создать нагрузку на ресурсы планирования или реагирования какой-либо общины или страны, принимающей данное мероприятие». URL: <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/what-is-who-s-role-in-mass-gatherings>.

ных инструментов, разрабатываемых в рамках Глобальной программы КТУ ООН по защите уязвимых целей от террористических актов⁹.

Руководство служит в первую очередь справочным документом для широкого круга заинтересованных сторон, особенно для лиц, ответственных за разработку политики и принятие решений в общенациональных и местных органах власти, которые отвечают за планирование, организацию и проведение КСМ или играют определенную роль на ознакомительном этапе; далее они именуется «принимающая сторона». Руководство также могут использовать неправительственные и коммерческие организации, которые различными способами участвуют в поддержке усилий по планированию КСМ с точки зрения безопасности, включая лиц, принимающих решения, в международных, региональных и национальных спортивных федерациях, комитетах по приему и рассмотрению заявок, организационных комитетах и любых других соответствующих заинтересованных организациях.

Рекомендации, основные шаги и подходы, содержащиеся в настоящем руководстве, могут быть использованы в равной степени как национальными государственными органами или международными спортивными федерациями (МСФ), так и местными органами власти или региональными спортивными организациями, начиная с оперативного уровня на местах и заканчивая уровнем национального правительства.

2

Угрозы

В Руководстве обозначен ряд криминальных угроз, включая терроризм, которые могут помешать успешному проведению КСМ, включая такие новые угрозы, как использование беспилотных летательных аппаратов и кибератаки на входящие в систему КСМ объекты или структуры. Из-за глобального воздействия, создаваемого КСМ и связанного с ними, включая присутствие СМИ со всего мира, подобные мероприятия становятся заманчивой мишенью для атак — как физических, так и виртуальных — со стороны целого ряда злоумышленников. Их круг может варьироваться от частных лиц, использующих системы ИКТ для взлома внутренних каналов связи КСМ из своего дома, до сложных преступных и террористических организаций, которые планируют физические нападения с использованием широкого спектра оружия и средств, включая химические, биологические радиологические и ядерные (ХБРЯ) материалы.

Для целей данного Руководства к основным угрозам для безопасности КСМ относятся, в том числе, следующие:

- образ действий, определенный в универсальных документах, касающихся предупреждения и пресечения международного терроризма;
- нарушения общественного порядка и другие виды правонарушений (в соответствии с законодательной базой принимающей страны);
- образ действий, определенный Конвенцией Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (КТОП или Палермская конвенция) и Дополнительными протоколами к ней¹⁰;

⁹ В частности, в рамках Глобальной программы КТУ ООН в партнерстве с ИДКТК, АЦ ООН и ЮНИКРИ (в тесной консультации с другими организациями, включая Интерпол) разрабатывает четыре учебных пособия по передовой практике в области защиты городских центров, туристических объектов, мест отправления культа, а также защиты от угрозы, исходящей от беспилотных летательных систем. КТУ ООН в настоящее время также разрабатывает модульное дополнение к Сборнику материалов по передовой практике в области защиты критически важных объектов инфраструктуры, составленного КТУ ООН и ИДКТК в 2018 году.

¹⁰ Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и Дополнительные протоколы к ней; URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>.



- кибератаки, то есть преступления, совершаемые с использованием сети Интернет и других компьютерных сетей, как определено в Конвенции Совета Европы о киберпреступности¹¹;
- умышленное создание опасности для здоровья, например, выброс токсичных веществ в общественных местах;
- новые угрозы, например, атаки беспилотников на стадионы или объекты инфраструктуры, связанные с КСМ, во время или в преддверии спортивных мероприятий; и
- образ действий, определенный Конвенцией Совета Европы о предупреждении терроризма.

ПОЧЕМУ ТЕРРОРИСТЫ ВЫБИРАЮТ В КАЧЕСТВЕ ЦЕЛИ КРУПНЫЕ СПОРТИВНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ?

В 1975 году американский эксперт по терроризму Брайан М. Дженкинс сказал: «Террористы хотят, чтобы много людей смотрело, много людей слушало, но немного людей погибло»¹². Проведившиеся тремя годами ранее Олимпийские игры в Мюнхене по телевидению смотрели до 800 миллионов человек по всему миру. Для восьми террористов из организации «Черный сентябрь», напавших на 11 израильских спортсменов и убивших их, такая большая аудитория, вероятно, стала главной причиной, по которой они выбрали в качестве своей мишени Олимпийские игры 1972 года¹³.

11 Будапештская конвенция о компьютерных преступлениях (2001): URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185>.

12 Brian Michael Jenkins, «International Terrorism: A New Mode of Conflict» in David Carlton and Carlo Schaerf (eds.), *International Terrorism and World Security* (London: Croom Helm, 1975), p. 15.

13 Alex P. Schmid and Janny de Graaf. *Violence as Communication. Insurgent Terrorism and the Western News Media*. London, Sage, 1982, p. 30.

Это поднимает вопрос о том, как террористы в принципе принимают решение о выборе цели. Для понимания данного вопроса полезно провести различие между четырьмя разными типами террористических целей¹⁴:

- физические объекты насилия (непосредственные жертвы),
- психологические объекты террора (лица, идентифицирующие себя с реальными жертвами);
- объекты (насильственных) требований (обычно правительства); и
- объекты внимания (одна или несколько аудиторий).

Сосредоточивая внимание только лишь на непосредственных жертвах террористического насилия мы упускаем из виду более глубокий смысл террористических нападений. Тем не менее, без реальных физических жертв агрессивное послание террористов не получит широкой огласки и, следовательно, не будет достигнута та цель, которая часто является главной. Число потенциальных целей террористов практически бесконечно, и в том случае если одна уязвимая физическая цель получит защиту, террористы могут выбрать следующую из, казалось бы, неограниченного числа уязвимых целей. Иными словами, физическое перемещение может сделать защиту конкретных целей бесполезным занятием, поскольку террористы могут переместиться с усиленно охраняемого объекта в место с низким уровнем безопасности (например, со спортивного стадиона в очередь перед билетной кассой на улице). Для многих, а возможно и для большинства террористов, важнейшей целью является демонстрация миру своего присутствия в эфире и в Интернете. Иными словами, для них важно, будет ли их нападение широко освещаться телевидением, а на сегодняшний день и в социальных сетях через Интернет. В нашем взаимосвязанном мире фактическое место, где происходит то или иное событие, являющееся новостным поводом, часто становится второстепенным. Тем не менее, террористы предпочитают наносить удары там, где присутствует много журналистов и репортеров, поэтому крупные спортивные мероприятия, которые транслируются в прямом эфире по всему миру, рискуют стать объектами террористических атак.

Источник: Alex P. Schmid. Layers of Preventive Measures for Soft Target Protection against Terrorist Attacks. Chapter 27 in: Alex P. Schmid (Ed.). Handbook of Terrorism Prevention and Preparedness. The Hague: ICCT, 2020/2-21 (готовится к публикации).

ТЕРРОРИСТИЧЕСКАЯ УГРОЗА С НЕБА? БЕСПИЛОТНИКИ НА ГОРИЗОНТЕ

Хотя террористы угоняли пассажирские самолеты еще с 1960-х годов, и даже несколько раз врезались на них в массовые скопления людей — наиболее известен случай терактов 11 сентября 2001 года в Нью-Йорке и Вашингтоне (округ Колумбия), однако, с 2016 года возникла новая угроза: использование террористами вооруженных беспилотных летательных аппаратов (БПЛА), более известных как «дроны». До сих пор атаки беспилотников не приводили к массовым жертвам, но некоторые из них были направлены на гражданские, а не военные цели. Более 70 процентов этих атак успешно достигали намеченных целей. Это указывает на то, что защита от вооруженных беспилотников, летающих ниже радаров, является серьезной проблемой, для которой только начинается разработка контрмер.

Когда речь идет о КСМ, одним из источников обеспокоенности являются атаки беспилотников с прикрепленными на них взрывными устройствами на высокопоставленных лиц и VIP-персон, например, во время церемонии открытия КСМ.

Одним их сценариев, несущих высокий риск для организаторов КСМ, является атака на стадион, полный спортсменов и зрителей, когда один или несколько дронов, пролетая над зрителями и спортсменами, рас-

¹⁴ Alex P. Schmid. Political Terrorism. Amsterdam: North-Holland Publication, 1984, p. 111.

пыляют биологические вещества. В 2019 году антитеррористическая группа Франции UCLAT в конфиденциальном докладе предупредила о «возможной террористической атаке на футбольный стадион с помощью беспилотного дрона, который может быть оснащен биологическими боевыми веществами», эту новую угрозу подтвердил комиссар по безопасности Европейского союза Джулиан Кинг.

Заражение людей и самого места проведения мероприятия может не только нарушить проведение КСМ, но и нанести репутационный ущерб принимающей стороне. Несмотря на то, что для борьбы с беспилотниками уже разработано несколько систем, использующих такие технологии, как радиочастотные помехи и лазерные лучи, их использование в местах скопления людей или вблизи них не проверено и, возможно, проблематично. Если не один, а целый рой дронов (некоторые вооруженные, некоторые нет) одновременно атакуют спортивный стадион, даже самая изощренная система защиты может быть перегружена. Риск атак беспилотников с использованием химических, биологических, радиологических и ядерных (ХБРЯ) материалов может по-прежнему быть низким, но негативные последствия могут быть высокими. Хотя пока имеет смысл готовить меры безопасности для КСМ в основном с учетом атак с высоким риском/незначительными последствиями, нельзя исключать атаки с низким риском/значительными последствиями с использованием ХБРЯ-материалов.

Источники: *Haugstvedt, Havard, and Jan Otto Jacobsen. «Taking Fourth-Generation Warfare to the Skies? An Empirical Exploration of Non-State Actors' Use of Weaponised Unmanned Aerial Vehicles (UAVs – 'Drones')», Perspectives on Terrorism, Vol. XIV, Issue 5, October 2020 (готовится к публикации)*

Doffman, Zak. «Warning Over Terrorist Attacks Using Drones Given By EU Security Chief – Liteye Systems, Inc.» Liteye Systems, Inc, 4 Aug. 2019: URL: <https://liteye.com/warning-over-terrorist-attacks-using-drones-given-by-eu-security-chief/>.

3 Методология

В феврале 2020 года в ходе закрытого заседания в Центральном учреждении Организация Объединенных Наций в Нью-Йорке была сформирована Международная группа экспертов (МГЭ) по безопасности крупных спортивных мероприятий. На заседании присутствовали более 160 представителей органов безопасности и правопорядка, международных и региональных спортивных федераций, наряду с частными компаниями и технологическими структурами, занимающимися вопросами безопасности или имеющими непосредственный интерес к КСМ, а также представители 80 государств-членов. В состав МГЭ вошли представители многосекторального сообщества экспертов и государств-членов, которые либо проводили, либо планируют провести у себя КСМ. В марте 2020 года в онлайн-режиме был официально запущен процесс консультаций по подготовке Руководства. Члены МГЭ участвовали в работе пяти целевых групп: «История вопроса», «Правовые и институциональные рамки», «Сотрудничество заинтересованных сторон», «Система» и «Информационные продукты (инструменты планирования)». В состав каждой целевой группы входили председатель, координатор/составитель и восемь–десять экспертов. Целевые группы регулярно проводили в режиме онлайн (из-за пандемии COVID-19) консультационные совещания с партнерами по исполнению и оперативной деятельности, координационной группой и координатором проекта.

Был разработан единый подход к сбору и анализу информации, и в качестве первого шага информация была собрана с помощью шести различных вопросников, на которые было получено 77 ответов, касающихся актуальной информации, примеров передовой практики и накопленного опыта по рассматриваемой в данном руководстве тематике. Кроме того, было проведено 17 видеоконференций с представителями ведущих государственных учреждений и членами местных оргкомитетов, отвечающих за безопасность КСМ, частного сектора, международных спортивных федераций, таких как УЕФА, ФИФА, МСК и других. Кроме того, в ходе неформальных бесед были выявлены новые темы, представляющие интерес, которые могли быть упущены в ходе предыдущих консультаций и исследований. На совещании экспертной группы в июле 2020 года вновь собрались более 200 участников для обсуждения влияния пандемии COVID-19 на безопасность КСМ. В ходе дискуссий участники сосредоточили внимание на текущих и будущих вызовах и угрозах с акцентом на краткосрочное и долгосрочное влияние пандемии COVID-19 на подготовку к обеспечению безопасности, управление и размещение КСМ.



В целях дальнейшего изучения критически важных аспектов планирования мер обеспечения безопасности КСМ также было проведено камеральное исследование. Оно включало в себя обобщение полезных инструментов и сбор документации по рассмотрению заявок прошлых лет, руководящих принципов по размещению и обеспечению безопасности, а также обзор отчетов и документов. Был подготовлен набор данных по 23 прошлым и будущим КСМ, что позволило заинтересованным сторонам отобрать тематические исследования, имеющие особо актуальное значение для данного руководства. На основе этого набора данных КТУ ООН разослало вопросник государствам-членам¹⁵, обладающим богатым опытом и знаниями в области организации и проведения КСМ, уделяя особое внимание аспектам безопасности на основе опыта стран Европы, Азии, Африки и Северной и Южной Америки.

Эмпирическая база настоящего руководства является результатом качественных исследований, включая ответы на вопросники, частично структурированные интервью и неформальные беседы, а также кабинетный анализ. Процесс проверки был проведен путем рассылки окончательной версии содержательной части текста Руководства соответствующим экспертам и представителям государств-членов и запроса их отзывов.

15 Алжир, Ангола, Бразилия, Гана, Германия, Египет, Индия, Индонезия, Канада, Китай, Колумбия, Марокко, Мексика, Панама, Республика Корея, Сенегал, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Филиппины, Шри-Ланка, Южная Африка и Япония. .

«Руководство по обеспечению безопасности крупных спортивных мероприятий: содействие устойчивой безопасности и сохранению наследия» предусматривает применение комплексного, всеохватного, масштабируемого, подотчетного, устойчивого, функционально совместимого и этичного подхода к подготовке, организации и последующей деятельности в связи с крупными спортивными мероприятиями, конечной целью которого является обеспечение безопасной и стабильной обстановки для всех участников и заинтересованных сторон при одновременном обеспечении благоприятных условий для зрителей.

Подробнее такой подход можно охарактеризовать следующим образом:

- **Комплексный:** согласно определению, данному в Конвенции Сен-Дени Совета Европы, комплексный подход, также называемый «подходом 3S», основан на «признании того, что, независимо от их основной цели, меры по обеспечению безопасности, по защите и обслуживанию... неизменно пересекаются, взаимосвязаны по воздействию, должны быть сбалансированы и не могут быть разработаны или реализованы изолированно»¹⁶.
- **Всеохватный:** поддерживает концепцию реализации межведомственного, межсекторального и многоуровневого взаимодействия путем привлечения к активному участию всех заинтересованных сторон, участвующих в различных элементах охраны и безопасности, включая меры по привлечению к КСМ и обеспечению равного отношения ко всем группам общества, особенно наиболее уязвимым группам, включая женщин, детей, пожилых людей, инвалидов, национальные меньшинства, беженцев и лиц, ищущих убежища.
- **Масштабируемый:** указывает на то, что изложенный в Руководстве подход можно применить в отношении любого КСМ, независимо от масштаба мероприятия, и что планирование можно оперативно адаптировать для обеспечения конечного успеха того или иного мероприятия.
- **Подотчетный:** означает, что должна существовать четкая линия разграничения ответственности за разработку и выполнение плана мер обеспечения безопасности.
- **Устойчивый:** поддерживает идею о том, что решения должны иметь долгосрочное воздействие, сохранять актуальность с течением времени и всегда учитывать экологические, социальные и экономические факторы.
- **Функционально совместимый:** обеспечивает синхронизацию планов мер безопасности, политики, коммуникаций и кадровых ресурсов для совместной работы в ходе КСМ.
- **Этичный:** наряду с вышеуказанными подходами, в настоящем руководстве подчеркивается неразрывная связь между безопасностью и правами человека, и содержится призыв к соблюдению универсальных и основополагающих этических принципов, закрепленных в основных международных конвенциях по защите прав человека.

¹⁶ Комплексный межведомственный подход; URL: <https://www.coe.int/en/web/sport/a-multi-agency-integrated-approach>.

II. Политические, экономические и социальные аспекты крупных спортивных мероприятий



Проведение крупных спортивных мероприятий представляют собой масштабную задачу для принимающей стороны, и мотивы, лежащие в основе организации какого-либо спортивного мероприятия такого международного масштаба, обычно выходят за рамки сферы спорта и относятся к сфере международных отношений.

Несмотря на объективную сложность точной оценки реальных экономических затрат на проведение КСМ, и несмотря на то, что в последние годы многие граждане стали все более скептически смотреть на КСМ, неоспоримым является тот факт, что КСМ неоднократно приобретали международную, а порой даже геополитическую значимость. КСМ также предоставляют возможности для поощрения позитивных изменений как в принимающей стране, так и в международном сообществе в целом. КСМ имеют социальные, политические и дипломатические аспекты, предоставляя возможность для укрепления международного диалога.

КСМ предоставляют принимающей стороне прекрасную возможность ознакомить мир со своим культурным наследием, а также представить город, в котором проводится мероприятие, как привлекательное место для жизни, работы, ведения предпринимательской деятельности и, не в последнюю очередь, для занятий спортом.

Решение о проведении КСМ также является репутационным вопросом, и принимающие решения лица должны хорошо понимать, что тщательное планирование мер безопасности играет в этом отношении центральную роль. С одной стороны, положительный опыт обеспечения безопасности мероприятия может позволить принимающей стране или городу повысить свой престиж и показать себя в качестве глобального направления для туризма и бизнеса. С другой стороны, если произойдет серьезный инцидент в сфере безопасности, он может во многом определить, чем запомнится конкретное КСМ с потенциально весьма пагубными последствиями, в частности, для туризма.

КСМ часто служат для принимающей стороны уникальным катализатором модернизации инфраструктуры на местном уровне или по всей стране, приведения законодательства в соответствие с международными стандартами и нормами, а также поощрения развития человеческого потенциала и концепции «мы — один мир». КСМ также могут послужить свидетельством прогресса в достижении целей Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития (ЦУР) и стать частью системы добровольной отчетности, используемой странами.

Что касается социально-экономического воздействия, то организация КСМ представляет собой многомерное окно возможностей с потенциалом кратко-, средне- и долгосрочных выгод.

- В краткосрочной перспективе во время проведения мероприятия экономический побочный эффект может быть весьма значительным, поскольку та или иная община может увидеть заметные и немедленные выгоды, включая рост туризма, временной занятости и экономической активности, несмотря на высокие затраты на проведение КСМ¹⁷.
- В среднесрочной перспективе строительство или модернизация существующей инфраструктуры может представлять собой дополнительную ценность для общества, включая возрождение городов, новые спортивные сооружения и развитие спорта¹⁸. Успешная организация и проведение КСМ могут также стать наглядным свидетельством весомости, демонстрируя способность принимающей стороны работать коллективно для достижения общих целей, которые положительно влияют на сектор туризма, экономические и торговые показатели, а также международные отношения.
- В долгосрочной перспективе принимающая сторона накапливает опыт и знания, которые могут быть использованы в других мероприятиях.

Что касается экономического аспекта КСМ, то большинство исследований показывают, что организация КСМ чаще всего заканчивается чистыми краткосрочными финансовыми потерями для принимающей стороны¹⁹. Этот негативный итог, по-видимому, является следствием высоких прямых затрат и

17 Примерами являются летние Олимпийские игры в Лос-Анджелесе 1984 года, чемпионаты мира по футболу ФИФА. URL: <http://www.pages.drexel.edu/~rosenl/sports%20Folder/Economic%20Impact%20of%20Olympics%20PWC.pdf>.

18 Примерами являются летние Олимпийские игры в Барселоне, Греции или Рио-де-Жанейро, или ЕВРО-2004; URL: <https://www.olympic.org/news/athens-infrastructure-boosted-by-olympic-games-2004>.

19 См. Cornelissen 2009; Peters, Matheson and Szymanski 2014; Pillay and Bass 2008. Zimbalist (2015, p. 4043) дал обзор 19 научных исследований, посвященных проведению Олимпийских игр и чемпионатов мира по футболу, но не смог найти ни одного случая, который бы показал неизменно положительный экономический эффект. См. Theiner, Patrick. «Faster, Higher, Stronger? The Political Effects of Sports Mega-Events». Baltimore: ISA Annual Convention Paper, 2017.

ограниченной измеримой отдаче²⁰. Одним из немногих исключений из этой тенденции стали летние Олимпийские игры 1992 года, проходившие в Барселоне²¹.

С течением времени желание принимать у себя КСМ менялось в разных регионах. С начала XXI века возможности организации и проведения КСМ переместились за пределы традиционных регионов. Такая «демократизация» КСМ потребовала времени, но к настоящему времени на каждом континенте уже проводилось хотя бы одно КСМ. Азиатский континент особенно активно принимает КСМ с 1980-х годов – в первую очередь Япония, Республика Корея и Китай. Латинская Америка периодически принимала у себя КСМ с 1930х годов. Совсем недавно Бразилия принимала чемпионат мира по футболу ФИФА™ и Олимпийские игры, в 2014 и, соответственно, 2016 годах. Между тем, Африканский континент принимал кубок мира по регби в ЮАР в 1995 году, чемпионат мира по футболу ФИФА™ в ЮАР в 2010 году, и примет юношеские Олимпийские игры в Сенегале в 2026 году.

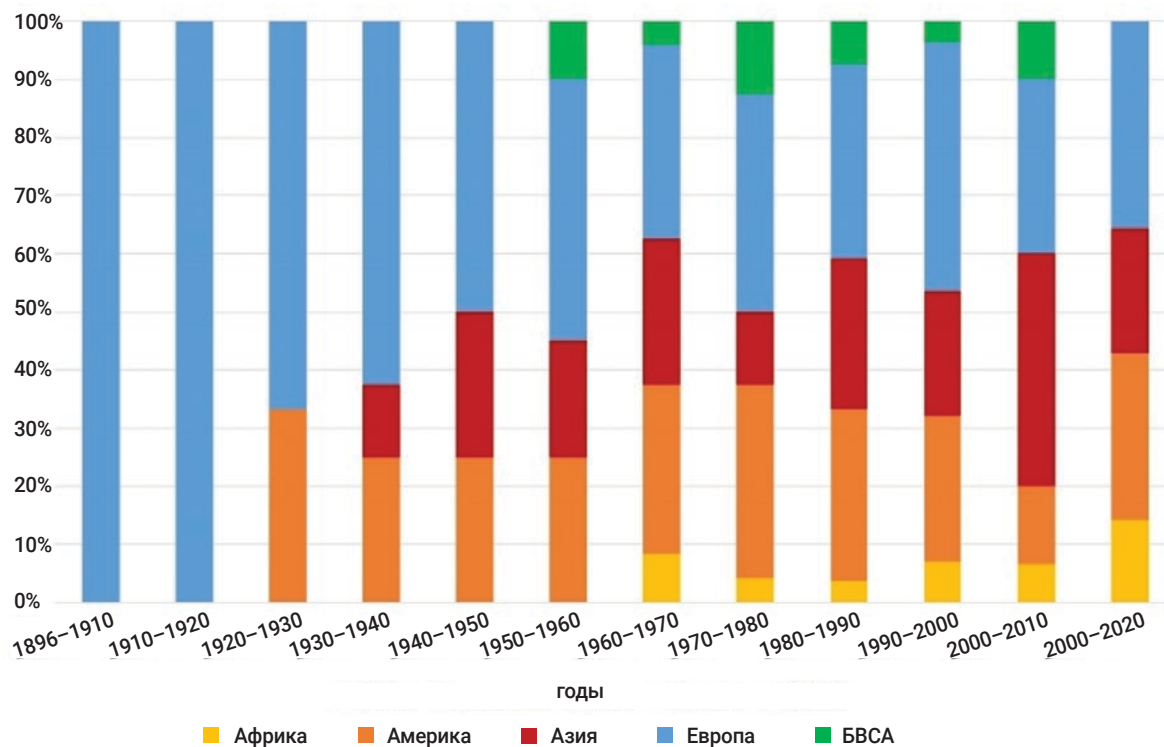


Рисунок 1. КСМ, организованные по регионам в период 1896–2020 годов²²

20 В своем обзоре более чем 50 лет деятельности принимающих Олимпиады сторон Flyvbjerg и Stewart (2012) обнаружили, что в каждом отдельном случае бюджет игр превышал запланированные расходы, а в реальном выражении составлял в среднем 179% от предполагаемых затрат. Авторы пришли к выводу, что проведение Олимпийских игр является рискованной финансовой авантюрой. Flyvbjerg, Bent, and Allison Stewart. «Olympic Proportions: Cost and Cost Overrun at the Olympics 1960-2012». SSRN Journal. Elsevier BV (doi:10.2139/ssrn.2238053); см. также Patrick Theiner, «Faster, Higher, Stronger? The Political Effects of Sports Mega-Events», Baltimore: ISA Annual Convention Paper, 2017, p. 2.

21 С начала 1990-х годов достижение «эффекта Барселоны» стало ключевой целью организационных комитетов международных КСМ. Эта концепция фактически берет свое начало в положительной экономической отдаче Олимпийских игр 1984 года в Лос-Анджелесе в размере 225 млн долл. США. Такой положительный результат также был достигнут по итогам Олимпийских игр в Барселоне в 1992 году. Это говорит о том, что действительно можно добиться ощутимых (и измеримых) преимуществ, если правильно спланировать мероприятие с самого начала.

22 Patrick Theiner, op. cit., p. 20.



III. Основы обеспечения безопасности на крупных спортивных мероприятиях



Существуют определенные элементы, которые являются обязательными при планировании, внедрении и выполнении мер безопасности КСМ. Несмотря на то, что основной акцент и баланс этих необходимых элементов может меняться от одного КСМ к другому, описанные ниже элементы являются обязательными для успешного проведения операций по обеспечению безопасности.

1 Руководство и общая концепция

Подготовка, планирование и осуществление мер безопасности КСМ требуют от руководства проявлять чудеса эквилибристики. Сложность мероприятия и количество вовлеченных заинтересованных сторон подчеркивают необходимость эффективного руководства. За принятие решений, планирование и подготовку мер должен нести ответственность один человек или совсем небольшая команда, в то время как различные группы должны обеспечивать выполнение мер безопасности, с тем чтобы максимально повысить эффективность множества задействованных служб безопасности. Иногда бывает непросто согласовать подчас противоречивые ожидания принимающей стороны, местного организационного комитета и партнеров из частного сектора.

Опыт показывает, что существуют два резко различающихся стиля руководства — руководство, ориентированное на отношения²³, и руководство, ориентированное на задачу²⁴. В зависимости от ситуации оба стиля одинаково применимы. Столь же важно обладать необходимым набором управленческих навыков, поскольку КСМ — это проекты, которые необходимо тщательно планировать и тщательно выполнять.

Ключом к успеху является выбор руководителя (или небольшой группы руководителей) с проверенными навыками управления сложными проектами и налаживания отношений, а также пользующегося доверием коллег и партнеров. Укрепление доверия — одна из важнейших компетенций, необходимых руководителю, когда успех КСМ ставят под вопрос проблемы в области юрисдикционных полномочий, распоряжения ресурсами и их контроля, также связанные со структурой подотчетности в межведомственном и многозадачном процессе. Руководитель должен заслужить доверие тех, с кем он работает. Это доверие, представляющее собой сочетание возможностей, компетентности и заботы, является тем фундаментом, на котором должны строиться все остальные ценности коллектива.

Важно понимать, что эффективное руководство подразумевает не только компетентность, но и этическое поведение. Руководители несут ответственность за обеспечение высоких стандартов морального поведения, которые могут задавать тон всей организации. Руководитель КСМ должен неизменно соблюдать принципы законности и соразмерности, а также уважать ценности разнообразия и инклюзивности, гендерного и расового равенства, а также демонстрировать добросовестность. Этическое лидерство — это осуществление руководства таким образом, чтобы уважались права и достоинство других людей. Важность этого аспекта усиливается при проведении операции с участием многонациональных партнеров. При организации КСМ крайне важно, чтобы руководители подбирались на основе проверенной репутации человека, характеризующегося этическим и моральным поведением.

Начиная с ознакомительного этапа и заканчивая этапом проведения КСМ, для центральной организующей организации важно определить концепцию того, каким должно быть мероприятие, что оно должно принести стране и местному населению в целом с точки зрения качества жизни, защищенности и безопасности, а также с точки зрения имиджа и наследия, которое оно стремится сформировать. Такую концепцию необходимо определить с самого начала и учитывать с момента планирования до окончания мероприятия. Эта концепция должна быть подкреплена ясным программным заявлением, разделением обязанностей и реалистичным распределением задач.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Руководство и общая концепция

- Выбирать руководителей, отвечающих за безопасность КСМ, на основе проверенной репутации человека, характеризующегося этическим и моральным поведением.
- Убедиться, что руководители в сфере безопасности действуют строго в рамках закона и что они полностью привержены ценностям многообразия, инклюзивности, гендерного и расового равенства.
- Включать задачу обеспечения безопасности в более широкую концепцию КСМ и согласовывать соображения безопасности с основными организационными ценностями КСМ.

23 Этот стиль используется в дипломатии для укрепления отношений со стратегическими партнерами и для демонстрации заботы о нуждах специалистов по планированию, которые обязаны выполнять мандат по планированию мер безопасности.

24 В рамках этого стиля основное внимание уделяется мотивации к выполнению задач путем постановки целей, обеспечения надлежащего надзора и контроля за тем, чтобы планирование проводилось в нужном направлении.

В настоящем руководстве настоятельно рекомендуется использовать концепции *координации* (coordination), *непрерывности* (continuity), *сотрудничества* (cooperation) и *коммуникации* (communication) (4 «С») в качестве основных факторов успеха, которых необходимо придерживаться на всех этапах подготовки к обеспечению безопасности КСМ. Эти факторы можно охарактеризовать следующим образом.

► Координация

В плане подготовки к обеспечению безопасности КСМ, координация означает способность создать условия, поддерживающие структуру руководства с согласованной цепочкой подчиненности, которая отражает концепцию безопасности КСМ, выполняет необходимые подготовительные шаги по созданию системы безопасности ММП и обеспечивает проведение мероприятия.

Успех КСМ, как чрезвычайно сложного, межсекторального и межведомственного мероприятия, будет во многом зависеть от наличия духа лояльности сотрудничества, который свидетельствует о том, что основой системы и мероприятий безопасности КСМ являются разумные и эффективные межведомственные консультации. Это включает беспрепятственное взаимодействие государственных и частных служб безопасности.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Координация

- Планировать процесс обеспечения безопасности КСМ и управлять им путем привлечения к процессу принятия решений широкого круга национальных органов власти (например, министерств внутренних дел, юстиции, обороны, безопасности, иностранных дел, спорта, финансов, планирования, транспорта и здравоохранения).
- Обеспечивать, чтобы усилия по координации мер безопасности отражали многоуровневые институциональные механизмы в принимающей стране (функции и обязанности национальных и местных органов власти в сфере безопасности).
- Вовлекать предпринимательский сектор и гражданское общество в процессы принятия решений, связанных с безопасностью.
- Обеспечивать, чтобы планирование мер безопасности и управление ими поддерживалось надлежащей нормативно-правовой базой, включающей, в частности, ясные и отлаженные процедуры, направленные на определение функций, сроков, а также механизмов подчинения и отчетности.
- Привлекать высококвалифицированный персонал для выполнения задач по охране и обеспечению безопасности и проводить для них специальную подготовку по вопросу о последствиях проведения КСМ. Сотрудники частных охранных агентств при приеме на работу также должны проходить соответствующую подготовку.
- Обеспечить эффективность усилий по межведомственной координации путем создания функционально совместимых баз данных, систем связи и обмена информацией.

► Непрерывность

Непрерывность означает разработку и непрерывную реализацию общей миссии и связанных с ней концепций безопасности на всех этапах ознакомления, подачи и рассмотрения заявок, планирования, организации и проведения КСМ. Учитывая временной разрыв между начальным ознакомительным этапом и проведением КСМ (лица на ключевых должностях и в администрации могут смениться до проведения мероприятия), элемент непрерывности имеет решающее значение для обеспечения устойчивого продвижения вперед и своевременного проведения мероприятия. Непрерывность также позволяет сформировать запланированное наследие и, таким образом, гарантирует сохранение положительной репутации КСМ.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Непрерывность

- Обеспечить устойчивое и реалистичное планирование мер безопасности (например, бюджеты, кадровые ресурсы), минимизируя риски, возникающие вследствие разрыва во времени между моментом планирования и моментом реализации, который влияет на качество и уровень безопасности.
- Обеспечить полное понимание, одобрение и выполнение задач в сфере безопасности всеми заинтересованными сторонами в ходе планирования и проведения мероприятия, особенно в случае кадровых изменений.
- Создать механизмы для постоянной оценки надлежащего функционирования систем и процессов обеспечения безопасности, а также их актуальности в условиях меняющейся обстановки в плане безопасности, технологического прогресса, институциональной реструктуризации и т. д.

► Сотрудничество

Тесное сотрудничество с местными и международными, государственными и частными партнерами и всеми другими ключевыми заинтересованными сторонами, включая представителей сектора здравоохранения, должно начинаться на самых ранних стадиях планирования и продолжаться вплоть до этапа после завершения мероприятия. Этот элемент отличается от координации, поскольку он подразумевает добровольный акт обмена информацией, активную поддержку, доступность и знания как средство достижения успеха мероприятия, а не просто выполнение приказов, поступающих по назначенной цепочке подчиненности.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Сотрудничество

- Способствовать созданию среды, в которой все заинтересованные стороны, имеющие отношение к безопасности (например, представляющие секторы транспорта, здравоохранения, полиции и пожарной безопасности), разделяют одни и те же ценности и дух сотрудничества, в соответствии с понятием совместного участия в рамках межведомственного и многосекторального подхода.
- Поощрять добровольный и активный обмен знаниями и технической поддержкой между всеми заинтересованными сторонами, участвующими в планировании, организации и обеспечении безопасности.

► Коммуникация

Для обеспечения успеха на всех этапах подготовки и проведения КСМ решающее значение имеют планы и стратегии коммуникации. Разнообразная по составу группа заинтересованных сторон должна, начиная с самых ранних этапов, иметь ясное и общее понимание того, кто должен производить, распространять и получать информацию и как должна осуществляться коммуникация как по вертикали, так и по горизонтали между всеми теми, кому необходимо знать ту или иную информацию.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Коммуникация

- Разработать и активно продвигать комплексную коммуникационную стратегию, доступную для всех заинтересованных сторон, как из государственного, так и из частного сектора, которые выполняют задачи, связанные с безопасностью КСМ.
- Создать соответствующую инфраструктуру и использовать информационно-коммуникационные технологии для своевременного и безопасного обмена оперативной информацией между участвующими ведомствами.
- Внедрить процесс постоянных консультаций в течение всего цикла крупных спортивных мероприятий для регулярного обобщения обратной связи по вопросам безопасности от всех заинтересованных сторон.

3 Благое управление

В последние годы международные учреждения по вопросам развития продвигают концепцию «благого управления». В 1996 году Исполнительный совет Международного валютного фонда (МВФ) дал следующую формулировку: «продвижение благого управления во всех его аспектах, включая обеспечение верховенства права, повышение эффективности и подотчетности государственного сектора, а также борьбу с коррупцией как важнейший элемент структуры, в которой экономика может процветать»²⁵.

Концепция благого управления была доработана несколькими учреждениями и программами ООН и внедрена в различных сферах деятельности Организации Объединенных Наций. По мнению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека²⁶, основные элементы благого управления включают прозрачность, добросовестность, законность, разумную политику, участие, подотчетность, гибкость, отсутствие коррупции и правонарушений. Ключевой вопрос, который задало Управление Верховного комиссара по правам человека, звучит так: «Насколько эффективно институты управления гарантируют право на здоровье, надлежащее жилище, достаточное питание, качественное образование, правосудие и личную безопасность?»²⁷.

25 URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf>.

26 Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ ООН), и URL: <https://www.ohchr.org/ru/pages/home.aspx>.

27 URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_RU.pdf.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Благое управление

- Обеспечить, чтобы лежащие в основе «благого управления» принципы учитывались на всех этапах процесса принятия решений, связанных с обеспечением безопасности КСМ.
- Создать надежные модели благого управления и обеспечить их распространение по всему спектру ведомств, которые участвуют в решении задач, связанных с безопасностью КСМ.

4 Надлежащая оценка расходов на безопасность

Ввиду значительного размера бюджетов, связанных с безопасностью, и их влияния на общий бюджет мероприятия и на экономику принимающей стороны, тщательная и реалистичная оценка расходов является необходимым шагом для страны в оценке ее возможностей по проведению КСМ.

В связи с появлением новых и сложных угроз в последние годы постоянно растут расходы на обеспечение безопасности КСМ²⁸, что повышает необходимость скрупулезного расчета бюджета. Необходимо с осторожностью подходить к оценке затрат на обеспечение безопасности предыдущих КСМ в сравнении с вероятными затратами на новое мероприятие.

Учитывая высокие расходы на обеспечение безопасности, рекомендуется рассматривать меры обеспечения безопасности как выгодную долгосрочную инвестицию, аналогичную инвестициям в развитие инфраструктуры, и как нечто большее, чем неизбежные одновременные расходы для организаторов и местного сообщества.

Оценка затрат на обеспечение безопасности неразрывно связана с двумя основными факторами:

- **уровнем мер безопасности**, необходимым для проведения КСМ и связанным с масштабом мероприятия, как определено в заявочной документации; и
- **уровнем инвестиций**, которые можно направить на планирование и функционирование системы безопасности.

Правильная оценка расходов на обеспечение безопасности на самых ранних этапах процесса планирования позволит изучить устойчивость растущих расходов и способность страны или города принять мероприятие и защитить его от прогнозируемых угроз и сбоев. При нормальном развитии событий расходы впервые оцениваются надлежащим образом во время оценки заявки на ознакомительном этапе с учетом следующих факторов и соображений:

28 Richard Giulianotti and Francisco Klauser (2010), 'Security Governance and Sport Mega-events: Toward an Interdisciplinary Research Agenda', *Journal of Sport & Social Issues* 34 (1); URL: https://www.researchgate.net/publication/43108443_Security_Governance_and_Sport_Mega_events_Toward_an_Interdisciplinary_Research_Agenda.



- **уровень мер безопасности**, необходимый для проведения КСМ и связанный с масштабом мероприятия, как определено в заявочной документации;
- **сравнение первоначальных оценок** с фактическими окончательными расходами на безопасность, понесенными по итогам прошлых мероприятий аналогичного характера в странах с аналогичными характеристиками и возможностями;
- **объем капитала**, имеющегося в экономике принимающей страны для создания системы безопасности КСМ, то есть имеется ли у них уже необходимое оборудование или нужно закупать новое?

Общий бюджет безопасности КСМ согласовывается и контролируется на уровне правительства принимающей страны. Он покрывает расходы на планирование и оперативные расходы, которые несут правоохранительные органы, чтобы обеспечить проведение КСМ спокойно и без нарушений. Для поддержания на нужном уровне инвестиций в сферу безопасности часто требуется несколько каналов государственного финансирования, в зависимости от политической системы и экономического благосостояния принимающей стороны.

Бюджет должен учитывать не только охрану мест проведения соревнований, но и покрывать расходы на охрану важнейших объектов инфраструктуры проведения КСМ и потенциальных легких целей, в том числе расположенных на прилегающих территориях, таких как общественные места, фан-зоны,

места общественного просмотра, площади, маршруты дорожного движения и эвакуации, а также средства общественного транспорта²⁹.

В этом смысле важной статьёй бюджета являются частные охранные предприятия. Расчеты затрат на эти услуги должны включать в себя набор персонала, его подготовку, обмундирование, оснащение, размещение и транспортировку.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Надлежащая оценка расходов на безопасность

- Проводить первоначальную оценку затрат на обеспечение безопасности как можно раньше в процессе планирования мероприятия в свете оценки возможностей страны/города принять данное мероприятие и защитить его от прогнозируемых угроз и нарушений.
- Вести учет затрат, связанных с охраной не только мест проведения соревнований, но и критически важной инфраструктуры (например, сетей распределения электроэнергии) и потенциальных легких целей в районе соревнований (например, переполненных баров, где могут собираться болельщики).
- Предусмотреть достаточные резервы бюджета для устранения отклонений от первоначально запланированных сметных расходов.
- Если предполагается обращение к услугам частных охранных фирм, предусмотреть в бюджете расходы на набор персонала, его подготовку, обмундирование, оснащение, размещение и транспортировку.
- Рассматривать расходы на безопасность как среднесрочные и долгосрочные инвестиции на благо общества, в отличие от расходов, необходимых только для обеспечения безопасности разового мероприятия.

²⁹ Security of the spectacle – The EU’s guidelines for security at major events (2011); URL: <https://www.statewatch.org/analyses/no-207-major-events-public-order.pdf>.

IV. **Соображения безопасности до и во время процедуры подачи заявок**



Для любого КСМ процесс подачи заявки имеет решающее значение, поскольку проведение мероприятия и составление конкурентного предложения, как правило, является сложной и требующей больших расходов задачей. Поэтому перед началом процедуры подачи заявок следует глубоко изучить проблемы в сфере безопасности, возможности и финансовые последствия проведения КСМ. После принятия решения о подаче заявки на проведение КСМ, при составлении заявочного документа следует в первую очередь изучить условия, относящиеся к безопасности, поскольку они являются важными элементами процесса оценки, проводимой соответствующей международной спортивной федерацией.

Этот этап начинается с момента публикации международной спортивной федерацией (МСФ) своих требований к заявке, включающих спецификации КСМ, требования к принимающей стороне и определение конкретных сроков. Объем работы и количество ресурсов, необходимых на этом этапе, во многом зависят от масштаба КСМ.

Тщательный анализ требований заявки, включая технические требования в сфере безопасности, должен быть проведен уже на ознакомительном этапе, с тем чтобы определить, какие ресурсы необходимы и могут ли они быть предоставлены. В этой связи по мере приближения мероприятия необходимо проводить повторные оценки рисков в сфере безопасности. С момента рассмотрения заявки до проведения мероприятия может пройти от 8 до 13 лет³⁰, и это означает, что обстановка, в котором будет проходить мероприятие, и условия в сфере безопасности вероятнее всего изменятся. Геополитические и внутренние проблемы могут кардинально изменить картину в сфере безопасности и экономики, касающуюся КСМ. Примерами новых угроз безопасности, появившихся в последние годы, являются: технология беспилотников, новые факторы уязвимости в киберпространстве, обсуждаемые в данном руководстве, а также региональные эпидемии или глобальная пандемия. Они, скорее всего, не учитывались при первоначальном рассмотрении некоторых из проводимых в настоящее время КСМ и определении затрат на них. Трудовые конфликты и нехватка оборудования или задержки с поставками также могут привести к быстрому росту затрат. Там, где это целесообразно, в отношении известных потенциально возможных событий следует использовать прогностическую аналитику и модели на основе искусственного интеллекта. Следует предусмотреть достаточные резервы бюджета для устранения отклонений от первоначально запланированной сметы. Можно также рассмотреть возможность установления партнерских и/или спонсорских отношений с заинтересованными сторонами, обеспеченными новыми или намечающимися угрозами и рисками.

Наряду с этими первоначальными соображениями, ведущими к принятию решения о подаче заявки на проведение КСМ, необходимо в кратчайшие сроки рассмотреть один важный аспект: конкретное место или места, где будет проходить КСМ. Только понимая и принимая во внимание конкретные специфические культурные, социальные, экономические и другие характеристики места проведения КСМ, можно определить и принять наиболее подходящие, соразмерные и эффективные меры для успешного проведения операций по обеспечению безопасности. На ранней стадии, когда речь идет о выборе места проведения мероприятия, свой вклад должны внести правоохранительные органы. На выбор места проведения может повлиять анализ криминогенных районов и тенденций преступности, а также соседство общин с повышенным риском. И наоборот, реновация и облагораживание окружающих районов может быть составной частью плана по сохранению наследия.

Если результаты оценки этого этапа будут положительными, следует разработать концепцию уровня обслуживания, в которой должно быть четко распределены обязанности и соответствующие затраты на обеспечение безопасности.

³⁰ Олимпийские игры: первичные заявки на проведение Олимпийских игр 2020 года в Токио были поданы в 2011 году, а решение было принято в 2013 году, таким образом, у принимающей стороны было семь лет на подготовку к играм. В случае с чемпионатом мира по футболу ФИФА процедура подачи заявок на проведение этого мероприятия в 2022 году открылась в январе 2009 года. На тот момент оргкомитетам был предоставлен один месяц на регистрацию заявления о заинтересованности в проведении данного КСМ. Спустя 24 месяца, в декабре 2010 года, Исполнительный комитет ФИФА голосованием решил, кто будет проводить это мероприятие. Это дало Катару 12 лет на подготовку к чемпионату. Однако в 2010 году Исполнительный комитет ФИФА также проголосовал за проведение чемпионата мира по футболу 2018 года, что дало Российской Федерации восемь лет на подготовку к этому мероприятию. В 2006 году Международный совет по крикету (МСК) вынес решение о проведении соревнования 2011 года в Бангладеш, Индии и Пакистане, то есть за пять лет до начала мероприятия, соревнования 2015 года в Австралии и Новой Зеландии, то есть за девять лет, а соревнования 2019 года в Англии и Уэльсе, то есть за 13 лет. В случае с Кубком мира по регби на этапе выражения заинтересованности дается один год на то, чтобы принимающая сторона сообщила о своей заинтересованности в проведении этих игр. Через два года будет принято решение о том, где будет проводиться этот чемпионат мира. Это дает принимающей стороне шесть лет на подготовку к играм.



2 Этап подачи заявок

В зависимости от вида КСМ процесс подачи заявок обычно начинается за год или два до момента выбора принимающей стороны, когда МСФ публикует процедуру и сроки подачи заявок.

Составление заявочного предложения – весьма сложная задача. Обычно эту работу координирует техническая группа по составлению заявки, включающая представителей соответствующих государственных секторов, например, министерств спорта и внутренних дел, соответствующих спортивных федераций или ассоциаций, местных органов власти и представителей предпринимательского сектора и гражданского общества, то есть лиц, обладающих опытом проведения крупных спортивных мероприятий и деловыми навыками высокого уровня.

Технической группе по составлению заявки рекомендуется уже на раннем этапе наладить эффективные рабочие отношения с международными полицейскими организациями, такими как Международная организация уголовной полиции (Интерпол), и региональными органами, такими как Ассоциация начальников полиции государств – членов АСЕАН (АСЕАНАПОЛ), Африканская организация полицейского сотрудничества (Африпол), Агентство Европейского союза по сотрудничеству правоохранительных органов (Европол), Полицейское сообщество стран Северной и Южной Америки (Америпол), Генеральный секретариат Совета сотрудничества арабских государств Залива (ГС ССАГЗ) и Совет министров внутренних дел арабских стран (СМВДАС), в зависимости от географического места проведения КСМ.

Заявочная документация обычно включает в себя, в соответствии с техническими требованиями, информацию о компонентах безопасности КСМ, включая убедительные доказательства способности обеспечить безопасность мероприятия, элементы, относящиеся к ожидаемому наследию в сфере безопасности, оценку расходов на обеспечение безопасности и их устойчивость. Ожидается, что эти аспекты вселят в МСФ уверенность в том, что желаемые конечные результаты КСМ могут быть достигнуты.

Этап подачи заявок характеризуется серией посещений специалистами МСФ по проведению мероприятий, которые формируют инспекционные группы по проверке заявок, взаимодействующие с

местными/национальными органами власти. После того как заявка оформлена, члены МСФ проводят голосование, чтобы передать права на проведение мероприятия стране, выигравшей конкурс.

Когда дело доходит до оценки этого элемента безопасности заявочной документации, оценочные комитеты МСФ должны уделять особое внимание следующим аспектам:

- наличие надежной нормативно-правовой базы, на основе которой можно осуществлять планирование мер безопасности в связи с КСМ;
- наличие четкого распределения средств, выделяемых на операции по обеспечению безопасности;
- стрессоустойчивость и оперативность в случае террористических инцидентов и общая способность быстрого реагирования на угрозы или нападения;
- искренняя забота о наследии в сфере безопасности.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Соображения безопасности до и во время процедуры подачи заявок

- Проводить оценки, связанные с безопасностью (вызовы, угрозы, возможности, финансовые последствия), начиная с ознакомительного этапа, и предусматривать проведение последующих оценок по мере приближения мероприятия, в том числе для учета новых и появляющихся угроз.
- Там, где это целесообразно и возможно, использовать прогнозную аналитику и модели на основе искусственного интеллекта как инструменты для повышения качества и точности оценок, связанных с безопасностью.
- Как можно раньше выбирать места проведения мероприятий, используя данные и анализ тенденций, проведенный правоохранительными органами на раннем этапе. На выбор места могут влиять такие факторы, как, в частности, криминогенные районы и соседство общин, входящих в группы высокого риска.
- Создать техническую группу по составлению заявки и наладить эффективные рабочие отношения с международными учреждениями по безопасности и охране правопорядка, такими как Международная организация уголовной полиции и региональные организации.
- Проводить тщательный анализ технических требований безопасности, изложенных в заявочной документации, в целях определения уровня необходимых ресурсов и прогнозирования уровня социально-экономических потрясений и воздействия на местные сообщества в преддверии и во время проведения КСМ.
- Проводить предварительную оценку типа и уровня военных/правоохранительных ресурсов, которые будут практически доступны для развертывания в связи с КСМ (например, рассмотреть контингенты, которые могут быть уже выделены для международных миротворческих миссий, что повлияет на объем ресурсов, которые могут быть развернуты в связи с КСМ).

V. Правовые и институциональные основы



Планирование, организация и проведение КСМ должны осуществляться в рамках надежной правовой и институциональной основы, которая позволяет выполнить все требования безопасности, гарантируя при этом полное уважение прав человека спортсменов, зрителей, персонала и всех тех, кто участвует в подготовке, строительстве и обслуживании необходимых объектов. Для этого принимающие страны должны обеспечить, чтобы все соответствующие вопросы были охвачены надлежащими правовыми и институциональными рамками.

В данной главе приводится описание и анализ существующих правовых механизмов и инструментов, имеющих отношение к обеспечению безопасности КСМ. В ней предпринята попытка использовать знания и осведомленность об имеющихся правовых ресурсах для оказания помощи странам в преодолении многочисленных правовых проблем, с которыми может быть сопряжена организация КСМ.

При проведении КСМ крайне необходимо иметь надлежащую правовую основу. Поскольку многие ситуации, возникающие во время проведения КСМ, могут потребовать немедленных и решительных действий со стороны должностных лиц и персонала, отвечающих за безопасность, все такие меры должны приниматься в полном соответствии с применимыми правовыми нормами, с тем чтобы смягчить проблемы материальной ответственности и защитить интересы всех лиц и заинтересованных сторон, участвующих в организации КСМ. Кроме того, может оказаться невозможным

беспрепятственно осуществлять международное сотрудничество без соответствующих правовых рамок, необходимых для взаимодействия с иностранными государствами или международными организациями, включая возможность своевременного обмена информацией. Например, во время проведения недавнего чемпионата мира по футболу ФИФА™ соответствующие органы не допустили в страну нескольких агрессивных или опасных иностранных болельщиков. Эта успешная акция стала возможной благодаря заключению соглашения о взаимопомощи со страной, которая хорошо известна скверным поведением некоторых своих фанатов (хулиганов), представляющих угрозу миру и безопасности на КСМ.

Охват всех правовых аспектов, имеющих отношение к планированию, организации и проведению успешного КСМ, требует знания существующих международных и национальных механизмов и инструментов, а также глубокого понимания способов их применения и их последствий. В частности, международные стандарты предусматривают ключевые элементы, которые должны быть включены в адекватную стратегию по обеспечению безопасности КСМ:

- стандарты и требования по предупреждению криминальных угроз и противодействию им;
- надежные правовые основы и организационные структуры, направленные на содействие сотрудничеству и своевременному обмену информацией, часто на международном уровне, между различными ведомствами, участвующими в процессе обеспечения безопасности;
- надежные правовые положения, обеспечивающие защиту прав человека; и
- основные принципы, регулирующие государственно-частные партнерства в вопросах безопасности.

1 Международные правовые и институциональные основы

Поскольку КСМ по своей сути являются многонациональными мероприятиями и могут привлекать изощренных профессиональных преступников, действующих на транснациональном уровне, при рассмотрении вопросов безопасности необходимо оценивать соответствующие международные стандарты.

Международная правовая основа, касающаяся безопасности на КСМ, состоит из нескольких различных документов. Некоторые из них были специально разработаны для укрепления безопасности на КСМ, например, Конвенция Совета Европы по единому подходу к безопасности, защите и обслуживанию во время спортивных мероприятий, и в частности футбольных матчей (далее «Конвенция Сен-Дени») и Рекомендация Постоянного комитета Совета Европы (СЕ) по безопасности, защите и обслуживанию во время футбольных матчей и других спортивных мероприятий.

Другие документы не были специально разработаны для обеспечения безопасности КСМ, но имеют критически важное значение для решения этой задачи, поскольку они способствуют общей защите общества в целом и множества уязвимых целей, которые могут быть атакованы в ходе КСМ. Например, Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций 2006 года (принятая в резолюции 60/288 Генеральной Ассамблеи; см. документ A/RES/60/288)³¹; или резолюция Совета Безопасности 2341 (2017)³² о защите критически важных объектов инфраструктуры от тер-

31 См. Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций, A/RES/60/288.

32 См. резолюцию 2341 (2017) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

рористических нападений, резолюция Совета Безопасности 2396 (2017) об уязвимых целях и Руководящие принципы Совета Безопасности в отношении иностранных боевиков-террористов, а также Добавление 2018 года к Мадридским руководящим принципам 2015 года содержат дополнительные директивы по защите критически важных объектов инфраструктуры, уязвимых или легких целей, а также туристических объектов, как и Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма и Конвенция Совета Европы о киберпреступности.

В следующих подразделах представлен обзор ключевых вопросов, затронутых международно-правовой базой в области безопасности КСМ, а именно: 1) терроризм и другие криминальные угрозы; 2) планирование мер обеспечения безопасности КСМ и управление ими; 3) уважение прав человека; 4) защита данных и новые технологии; а также 5) единый подход к обеспечению безопасности КСМ.

► Терроризм и другие криминальные угрозы

Существует несколько категорий угроз, которые организаторы и специалисты по планированию мер безопасности на КСМ должны оценить и подготовиться к ним заблаговременно — например, террористические нападения на критически важные объекты инфраструктуры, преступления против общественного порядка (например, хулиганство), организованная преступность, коррупция и кибератаки. Директивным органам страны, принимающей КСМ, рекомендуется применять различные международные документы и инструменты, направленные на предупреждение преступной деятельности и борьбу с ней.

ПРОГРАММА ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ УНП ООН В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ

Сектор по предупреждению терроризма (СПТ) УНП ООН является ключевым подразделением Организации Объединенных Наций, оказывающим правовую техническую помощь государствам-членам в области противодействия терроризму.

Согласно предоставленному Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций мандату СПТ оказывает государствам-членам, по их просьбе, помощь в ратификации, включении в законодательство и осуществлении положений универсальных правовых документов, касающихся борьбы с терроризмом.

Источник: <https://www.unodc.org/unodc/ru/terrorism/index.html>

Террористические нападения

Террористические акты обычно считаются самой серьезной угрозой для организации КСМ. Одна группа авторов выразилась следующим образом.

«Спортивные мероприятия считаются частью критически важной инфраструктуры и ключевых активов страны. Основная цель террористической деятельности состоит в том, чтобы уничтожить или вывести из строя важнейшие объекты инфраструктуры и ключевые ресурсы, привести к массовым жертвам, ослабить экономику, нанести ущерб моральному духу и уверенности нации³³».

Террористические организации часто стремятся к максимальной публичности, что является одной из причин, по которой КСМ могут стать для них особенно привлекательными целями.

33 Hall, Stacey A., et al. Security Management for Sports and Special Events: An Interagency Approach to Creating Safe Facilities. Human Kinetics 1, 2012.

Не существует какого-либо международно-правового документа, специально посвященного борьбе с терроризмом в контексте КСМ. Однако с 1960-х годов международное сообщество приняло на региональном и международном уровнях ряд резолюций, договоров и стратегий по предупреждению и пресечению международного терроризма.

Нарушения общественного порядка и другие виды антиобщественного поведения

КСМ в целом, и в частности футбольные соревнования, регулярно становятся ареной хулиганства, насилия со стороны соперничающих групп болельщиков, беспорядков, расистских акций и других ситуаций, нарушающих общественный порядок. С правовой точки зрения, это создает значительные проблемы для органов, отвечающих за безопасность КСМ, поскольку им необходимо обеспечить защиту здоровья и благополучия всех зрителей, спортсменов и других лиц, участвующих в КСМ, и при этом сохранить доброжелательную атмосферу, которая делает спортивные мероприятия приятными и дружелюбными для всех.

На протяжении более чем трех десятилетий Совет Европы играл решающую роль в интернационализации общих стандартов в этой области. После трагедии, произошедшей во время финала Кубка Европы 1985 года в Брюсселе, где во время давки погибли 39 зрителей, СЕ принял Европейскую конвенцию о предупреждении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий, и, в частности, футбольных матчей (1985 год)³⁴. Целью этой Конвенции 1985 года является предупреждение и контроль насилия и неправомерного поведения, а также обеспечение безопасности зрителей во время спортивных мероприятий.

Для более эффективного достижения вышеупомянутой цели — защиты здоровья участников при сохранении приятной атмосферы — в 2015 году Совет Европы разработал новые нормативные документы на основе Конвенции 1985 года. В 2015 году Постоянный комитет Конвенции СЕ о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей³⁵ выпустил Рекомендацию Rec (2015) по безопасности, защите и обслуживанию на футбольных матчах и других спортивных мероприятиях³⁶. Этот документ, который был пересмотрен в 2019 году и принят в 2020 году, объединяет и обновляет все 26 рекомендаций, принятых Постоянным комитетом за предыдущие 30 лет. Что особенно важно, эта рекомендация помогает государствам в интерпретации и применении Конвенции 1985 года и новой Конвенции Сен-Дени (2016 год)³⁷, включая конкретные указания по рекомендуемой передовой практике.

КОНВЕНЦИЯ СЕН-ДЕНИ

Конвенция Совета Европы по единому подходу к безопасности, защите и обслуживанию во время спортивных мероприятий, и в частности футбольных матчей была открыта для подписания 3 июля 2016 года. Конвенция является единственным международным юридически обязывающим документом, устанавливающим комплексный подход, основанный на принципах безопасности, защиты и обслуживания. Она предусматривает меры, основанные на самых высоких стандартах безопасности, защиты и обслуживания, разработанных в Европе. Согласно статье 1, государства могут применять положения Конвенции к любому другому виду спорта, включая непрофессиональные матчи.

Конвенция Сен-Дени подчеркивает пересекающийся и взаимосвязанный характер этих трех принципов при проведении КСМ, а также вытекающую из этого необходимость их сбалансированной реализации. С этой целью в ней предлагаются серьезные меры по сотрудничеству между всеми государ-

34 См. Серия договоров СЕ — № 120.

35 См. Standing Committee of the Convention on Spectator Violence.

36 См. Recommendation Rec (2015) 1 of the Standing Committee.

37 См. Конвенцию Сен-Дени Совета Европы.

ственными и частными заинтересованными сторонами, участвующими в планировании, организации и проведении КСМ. Роль и действия каждого ведомства должны быть скоординированы, должны быть взаимодополняющими и соразмерными и должны осуществляться как часть комплексной стратегии защиты, безопасности и обслуживания. Рекомендация (2015) Постоянного комитета Конвенции СЕ о предупреждении насилия и хулиганского поведения зрителей³⁸ подкрепляет Конвенцию Сен-Дени и содержит важные указания по ее эффективному применению.

Источник: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680666d0b>

Организованная преступность

Существует несколько способов воздействия организованной преступности на КСМ, например: отмывание денег, манипулирование спортивными соревнованиями, киберпреступность, торговля наркотиками и оружием, услуги «киллеров», запугивание, торговля людьми для трудовой или сексуальной эксплуатации, насильственные нападения преступных группировок, состоящих из групп фанатов или хулиганов, а также посягательство преступных организаций на группы фанатов или хулиганов из другой страны. Кроме того, организованные преступные сети могут внедряться в процесс поставки материалов, играющих важную роль в строительстве и функционировании инфраструктуры, которая лежит в основе КСМ, например, путем поставки контрафактных или некачественных компонентов. Сообщалось о нескольких случаях нарушений при строительстве стадионов и закупке материалов для обеспечения безопасности во время проведения КСМ, таких как чемпионат мира по футболу ФИФА™:

- известны случаи, когда наркобароны в Латинской Америке владели ведущими футбольными командами, используя их для отмывания преступных доходов и подпитки других криминальных отраслей³⁹;
- существуют многочисленные примеры проведения спортивных мероприятий именно с целью отмывания денег, например, товарищеские матчи⁴⁰;
- манипулирование спортивными соревнованиями (практика «договорных» матчей)⁴¹;
- некоторые фанаты и хулиганы являются членами опасных преступных группировок, занимающихся широким спектром преступной деятельности, такой как торговля наркотиками и оружием, услуги «киллеров», запугивание, насильственные нападения и т. д.⁴²; эти действия не обязательно могут происходить во время реальных соревнований в рамках КСМ, однако, учитывая профиль этих типов хулиганов, само их присутствие на КСМ может представлять ощутимую угрозу.

Основным международным документом, который необходимо учитывать при подготовке к КСМ, является Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (КТОП)⁴³. В частности, КТОП требует от государств-участников:

- признать уголовным преступлением образ действий, способствующий деятельности преступных организаций, в частности: участие в организованной преступной группе, коррупцию, отмывание доходов от преступлений и воспрепятствование правосудию;

38 Рекомендация (2015) Постоянного комитета Конвенции СЕ по предупреждению насилия и хулиганского поведения зрителей, пересмотренная в 2019 году и принятая в 2020 году: <https://www.coe.int/en/web/sport/recommendation-2015-1>.

39 URL: <https://insightcrime.org/news/analysis/10-ways-soccer-organized-crime-mix-latin-america/>.

40 Там же.

41 URL: <https://www.coe.int/en/web/sport/manipulation-of-sports-competitions>.

42 Там же.

43 См. Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (КОП).

- разработать адекватные следственные инструменты, такие как специальные методы расследования (электронное или другие виды наблюдения, операции под прикрытием и т. д.); такие меры должны быть обеспечены законодательными гарантиями по защите прав человека;
- создать схемы защиты свидетелей и стимулы для сотрудничающих правонарушителей; и
- создать правовые основы и каналы для содействия международному сотрудничеству правоохранительных и судебных органов (например, в целях экстрадиции, обмена доказательствами по уголовным делам, конфискации доходов от преступлений).

Кибератаки

Трудно представить себе организацию КСМ без использования компьютерных технологий, поскольку почти каждый аспект организации зависит от работы компьютеров и сетевых технологий (см. раздел «Оперативные планы» главы VII «Планирование мер безопасности»). К сожалению, большинство преимуществ с точки зрения взаимосвязанности, которые дают информационные технологии, имеют свои отрицательные стороны. Неконтролируемое и нерегулируемое развитие событий в этой области создает факторы уязвимости, которыми могут воспользоваться злоумышленники. В результате смягчение последствий кибератак стало главной задачей при обеспечении безопасности на КСМ⁴⁴.

Группа старших руководителей, отвечающая за организацию КСМ, включая представителей государственных учреждений, организационных комитетов и партнеров из частного сектора, должна быть готова к отражению кибератак и понимать проблемы кибербезопасности⁴⁵.

В принципе, существует три ключевых аспекта киберрисков⁴⁶:

- **Операционный риск:** риск того, что кибератака выведет из строя основную операционную систему подразделения, учреждения или организации, отвечающей за безопасность, нарушив ее функционирование или даже полностью лишив операционную систему возможности выполнять свои задачи. Организаторы мероприятий могут столкнуться с серьезными проблемами при попытке обеспечить безопасность КСМ, особенно с появлением интернета вещей (ИВ), который объединяет множество промышленных устройств, от освещения стадиона до систем сигнализации⁴⁷.
- **Юридический и судебный риск:** при возникновении кибератаки организаторы, отвечающие за безопасность, могут быть привлечены к ответственности третьими лицами, пострадавшими от такой атаки. Имеется множество примеров частных компаний, на которые их клиенты подали в суд после кибератаки, поскольку корпоративная система безопасности была признана неадекватной, а ответ на атаку был признан запоздалым или неэффективным. В контексте КСМ организаторы могут понести ответственность за утрату связанной с частной жизнью информации о сотрудниках службы безопасности, что создает широкий спектр проблем, которые могут привести к судебным искам о привлечении к ответственности.

44 Wells, D. et al (2016). «Challenges priorities and policies: mapping the research requirements of cybercrime and cyberterrorism stakeholders»; в публикации: *Combatting cybercrime and cyberterrorism: challenges, trends and priorities*. B. Akhgar и B. Brester (eds.) Cham: Springer, 2016, pp. 39–52.

45 DiChristopher, Tom, 'Execs: we're not responsible for cybersecurity'. URL: <https://www.cnn.com/2016/04/01/manv-executives-sav-thevre-not-responsible-for-cybersecurity-survey.html>.

46 McQuitty, Jake, David Cook, «Cyber Security: the Reputational, enforcement and litigation risks». URL: https://www.eversheds-sutherland.com/global/en/what/articles/index.page?ArticleID=en/Litigation_Support/lawyer-article-cybersecurity.

47 Matt Burgess, «What is the Internet of Things? WIRED explains». URL: <https://www.wired.co.uk/article/internet-of-things-what-is-explained-iot>.

- **Репутационный риск:** любой вид успешной кибератаки может нанести значительный репутационный ущерб имиджу организаторов КСМ.

В то же время, учитывая быстрое развитие информационных технологий, важно, чтобы организаторы КСМ опережали события, когда речь идет о снижении киберрисков, как во избежание потери оперативного контроля, так и для предотвращения судебных исков о привлечении к ответственности. С этой целью государственные учреждения, принимающие комитеты и партнеры из частного сектора должны внедрить эффективные рамки кибербезопасности, основанные на существующих правовых документах, таких как:

- Структура НИСТ для повышения кибербезопасности важнейших объектов инфраструктуры⁴⁸. Эта структура, разработанная Национальным институтом стандартов и технологий США (НИСТ), рекомендует рассматривать риски кибербезопасности как составную часть общих процессов управления рисками организации. Хотя документ был разработан с целью улучшения управления рисками в сфере кибербезопасности для важнейших объектов инфраструктуры, Структура также может быть использована в любом секторе или сообществе, включая КСМ; и
- Стандарты контроля безопасности ИСО/МЭК⁴⁹. Международная организация по стандартизации (ИСО) и Международная электротехническая комиссия (МЭК) разработали эту рамочную систему, направленную на эффективное управление информационными рисками.

События, связанные со здоровьем

Организирующим органам также необходимо учитывать угрозы, связанные со здоровьем, например, инфекционные заболевания или злонамеренные атаки с использованием химических, биологических, радиологических и ядерных (ХБРЯ) материалов террористическими и преступными организациями с целью вымогательства и шантажа. Учитывая тот факт, что КСМ являются массовыми зрительскими мероприятиями, скопление тысяч людей создает как естественные, так и техногенные риски для здоровья. Террористы и преступники могут использовать любые средства, чтобы помешать успешному проведению КСМ, в том числе путем выброса патогенных микроорганизмов в окружающую среду. При этом, однако, вспышки заболеваний могут происходить и без злого умысла; они могут возникнуть в результате бездействия, а не совершения каких-либо действий, когда, например, не соблюдаются санитарно-гигиенические стандарты.

Подготовка систем общественного здравоохранения к противодействию такого рода угрозам – сложная и ответственная задача, которая требует тщательной оценки рисков и создания гибкого механизма медицинского реагирования. В 2015 году ВОЗ выпустила обновленный документ «Общественное здравоохранение и массовые мероприятия: основные соображения»⁵⁰, охватывающий наиболее актуальные аспекты, связанные с угрозами для здоровья при организации и проведении крупных мероприятий. Эта публикация ВОЗ посвящена основным вопросам здравоохранения, возникающим в таких условиях, и содержит перечень инструментов и справочных ресурсов для преодоления непредвиденных ситуаций (также см. главу X «Влияние пандемии COVID-19 на безопасность КСМ»). Следует отметить, что существует несколько международных документов, нормативно-правовых ресурсов и стандартов, которые принимающие стороны могут решить использовать для смягчения и предотвращения угроз, связанных со здоровьем посетителей, во время организации КСМ.

48 NIST Framework for Improving Critical Infrastructure Cybersecurity: URL: <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/CSWP/NIST.CSWP.04162018.pdf>.

49 ISO/IEC Security Control Standards; URL: <https://www.iso.org/isoiec-27001-information-security.html>.

50 URL: <https://www.who.int/publications/i/item/public-health-for-mass-gatherings-key-considerations>.

Согласно публикации ВОЗ «Общественное здравоохранение и массовые мероприятия: основные соображения»⁵¹, властям также необходимо решить, в частности, следующие вопросы, которые могут быть крайне важны для КСМ:

- системы эпиднадзора за общественным здравоохранением и ситуативная осведомленность: властям необходимо тщательно оценить масштабы КСМ, чтобы усилить системы эпиднадзора, испытательных лабораторий и других систем мониторинга (например, системы синдромного эпиднадзора);
- санитарное состояние окружающей среды (качество продуктов питания, воды, воздуха и т. д.): улучшение санитарно-гигиенического просвещения и выявление нарушений;
- осведомленность/понимание в области общественного здравоохранения: проведение кампаний по укреплению здоровья и просвещению для повышения осведомленности населения о рисках;
- коммуникация и координация на национальном и международном уровнях: проведение учений и тренировок для обеспечения надлежащего функционирования в чрезвычайных условиях и т. д.;
- устранение потенциальных рисков применения ХБРЯ материалов (см. подраздел ХБРЯ ниже).

Химические, биологические, радиологические, ядерные (ХБРЯ) материалы

Любая надежная стратегия по предотвращению инцидентов с химическими, биологическими, радиологическими и ядерными (ХБРЯ) материалами в контексте подготовки и организации КСМ требует высокого уровня сотрудничества и координации на национальном, региональном и международном уровнях. В связи с этим директивным органам необходимо обеспечить, чтобы применимые правовые и институциональные основы четко разграничивали обязанности всех субъектов, участвующих в таких мероприятиях.

Как уже упоминалось, КСМ могут подвергаться нападениям с применением ХБРЯ материалов как со стороны преступных, так и террористических организаций, в целях вымогательства или запугивания. В этой связи, заинтересованным органам рекомендуется проводить оценки рисков и мероприятия по наращиванию потенциала для обнаружения, оповещения и реагирования на инциденты, связанные с использованием ХБРЯ материалов; разрабатывать системы обеспечения готовности к инцидентам с ХБРЯ материалами и ликвидации их последствий; обеспечивать гибкое межсекторальное сотрудничество на национальном, региональном и международном уровнях.

Положения и механизмы, использование которых может потребоваться государствам для противодействия угрозам применения ХБРЯ материалов, разбросаны по нескольким правовым документам, которые иногда дублируют друг друга. В связи с этим заинтересованным органам следует рассмотреть соответствующие инструменты и платформы и адаптировать к ним свое национальное законодательство, нормативные акты и политику.

НОРМАТИВНЫЕ ДОКУМЕНТЫ И ПЛАТФОРМЫ ПО ВОПРОСАМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ УГРОЗАМ, СВЯЗАННЫМ С ХБРЯ МАТЕРИАЛАМИ

- Публикация УНП ООН «Международно-правовая база в целях противодействия химическому, биологическому, радиологическому и ядерному терроризму». Данный модуль представляет собой инструмент технической помощи для целей подготовки кадров, который призван ознакомить лиц, ответственных за разработку политики и принятие решений, а

51 Там же.

также специалистов-практиков по борьбе с терроризмом с требованиями соответствующих международно-правовых документов и помочь разработчикам законодательства и сотрудникам системы уголовного правосудия в их эффективном применении.

- Публикация ВОЗ «Общественное здравоохранение и массовые мероприятия: основные соображения» включает главу о ХБРЯ материалах. В данном документе приводятся основные соображения; руководящие принципы и подходы; а также практические предложения в отношении обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности.
- Публикация МАГАТЭ «Системы и меры физической ядерной безопасности при проведении крупных общественных мероприятий». В ней описываются системы и меры физической ядерной безопасности, которые, возможно, необходимо внедрить или усилить для повышения общей безопасности КСМ.
- Государственные органы могут также использовать Программу ЮНИКРИ по снижению рисков применения ХБРЯ материалов и управлению безопасностью. Эта программа направлена на содействие комплексному реагированию на национальном уровне в целях снижения рисков, связанных с ХБРЯ материалами. С этой целью ЮНИКРИ предложил использовать конкретные показатели для оценки функционирования и готовности в следующих областях: 1) межведомственная координация; 2) оперативная связь; 3) сотрудничество с неправительственными заинтересованными сторонами; 4) региональное и международное сотрудничество; 5) планирование; 6) национальные, региональные и международные стандарты.
- Интерпол имеет специализированное подразделение по ХБРЯ материалам для борьбы с радиологическим и ядерным терроризмом; биотерроризмом; и угрозами, связанными с химическими и взрывчатыми веществами. Эта программа включает три основных направления: 1) анализ оперативной информации для полицейских служб; 2) программы предотвращения незаконного распространения ХБРЯ материалов; 3) реагирование и расследование угроз применения ХБРЯ материалов и злонамеренных инцидентов.

Источник: https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1546_web.pdf

Директивные и другие соответствующие органы, отвечающие за планирование, организацию и проведение КСМ, могут использовать эту возможность для разработки национальных стратегий снижения рисков в области ХБРЯ, которые будут полезны и после проведения КСМ.

► **Планирование мер безопасности на КСМ и управление ими**

Для борьбы с террористическими и другими криминальными угрозами в контексте КСМ организаторам необходимо создать надежный аппарат безопасности и эффективно управлять им (см. главу VII «Планирование мер безопасности»). С правовой точки зрения, полезным инструментом для достижения этой цели может стать целый ряд международных документов.

Руководство: правительство, принимающие организаторы и партнеры из частного сектора

Для того, чтобы обеспечить безопасность спортсменов, зрителей и широкой общественности, государственные органы (например, министерства, правоохранительные органы), МСФ (например, ФИФА, УЕФА, МОК, МСК) и принимающие комитеты, а также партнеры из частного сектора (например, вла-

дельцы стадионов и арен, частные охранные предприятия, спонсоры) должны работать сообща. Для этого необходимо четко разграничить обязанности и функции, включая порядок подчинения, ввести в действие конкретные нормативы подотчетности, планы на случай непредвиденных обстоятельств, а также разработать полноценную схему сотрудничества между всеми этими сторонами. Короче говоря, аппарат планирования мер безопасности должен быть построен на основе надежной модели благого управления.

Людские и материальные ресурсы (частная охрана и закупки)

В целях обеспечения безопасности организаторы КСМ должны инвестировать значительные средства как в людские ресурсы, так и в материальные активы (см. раздел «Процесс комплексного планирования» главы VII «Планирование мер безопасности»). Развитие международных стандартов в этой области в течение последних десятилетий, привело к тому, что от организаторов требуется обеспечить, чтобы весь компетентный персонал как из государственного, так и из частного сектора был экипирован и обучен для эффективного выполнения своих функций (Конвенция Сен-Дени, статья 5.6).

Заинтересованные органы все чаще прибегают к услугам частных охранных предприятий и других специалистов, особенно когда речь идет о стадионах и прилегающих зонах, где охрана и безопасность часто полностью обеспечивается частными компаниями, поскольку национальные полицейские силы и подразделения военной поддержки сами по себе могут оказаться не в состоянии обеспечить надлежащую безопасность КСМ. В таких случаях задачи, выполняемые частными организациями, должны контролироваться национальными правоохранительными органами, которые обычно отвечают за сертификацию и утверждение деятельности этих частных охранных фирм.

Задача обеспечения безопасности на КСМ также требует значительного количества материальных ресурсов, включая технологии, строительные материалы для объектов инфраструктуры, транспортные средства и т. д. Как для государственных, так и для частных организаторов крайне важно иметь открытые и прозрачные процедуры закупок, а также надежные меры аудита и общественного контроля. К сожалению, за последние десятилетия было зафиксировано несколько случаев неэффективности, коррупции и неправомερных действий в отношении приобретений/закупок, осуществляемых при подготовке КСМ.

► Уважение прав человека

При введении нового законодательства или внесении изменений в действующие законы по обеспечению безопасности КСМ (например, законы о противодействии терроризму и борьбе с хулиганством и агрессией фанатов) правительствам необходимо тщательно оценивать влияние законодательных мер на права человека.

Для борьбы с потенциальными террористическими угрозами на КСМ органы власти могут ограничивать некоторые права, если только такие ограничения соответствуют условиям, установленным международным правом в области прав человека. В частности, любые ограничения должны быть предписаны законом, должны быть соразмерны достижению законных целей и не должны носить дискриминационный характер⁵². Временные ограничения определенных прав человека должны соответствовать масштабам существующей угрозы, как того требуют обстоятельства, и должны быть достаточными для эффективного устранения угрозы.

Международные организации также разработали ряд стандартов, касающихся борьбы с расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью — явлениями, которые могут проявиться в ходе КСМ. Хотя спортивные мероприятия могут стать отличной возможностью для

52 Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 31 (2004) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства — участники Пакта.

укрепления сплоченности между людьми и странами, некоторые из них были омрачены откровенно расистским поведением. Для поддержки принципов, закрепленных в Международной конвенции Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД)⁵³, спортивные организации, такие как УЕФА, ФИФА и МОК, разработали ряд правил и регламентов, направленных на смягчение и недопущение расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанных с ними форм нетерпимости. Также требует решения проблема дискриминации в отношении женщин в спорте. Совет по правам человека Организации Объединенных Наций выразил обеспокоенность в связи с правилами и практикой в области спорта, которые дискриминируют женщин и девочек по признаку расы, пола или любому другому основанию для дискриминации. Он призвал государства обеспечить, чтобы спортивные ассоциации и органы осуществляли политику и практику в соответствии с международными нормами и стандартами в области прав человека⁵⁴. Конвенция Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДОЖ)⁵⁵ предусматривает, что государства-участники должны предоставлять женщинам равные с мужчинами возможности для участия в спорте.

Соблюдение международных стандартов в области прав человека, включая трудовые права, также имеет решающее значение при подготовке КСМ. К сожалению, некоторые прошлые мероприятия были связаны с насильственным выселением людей для строительства спортивных объектов, характеризовались высоким уровнем несчастных случаев среди рабочих, а также эксплуатацией рабочих-мигрантов и потогонными условиями труда⁵⁶. Для снижения этих рисков и нарушений прав национальным органам власти следует обратиться к конвенциям и рекомендациям⁵⁷ Международной организации труда (МОТ), которые устанавливают твердые трудовые стандарты, и принятым Организацией Объединенных Наций «Руководящим принципам предпринимательской деятельности в аспекте прав человека»⁵⁸, которые четко определяют обязательства работодателей по соблюдению норм в области прав человека.

► **Защита данных и новые технологии**

Следует принять во внимание ускорение процесса принятия законов о защите данных во всем мире, а также существующую во многих странах мира приверженность конфиденциальности и защите данных в качестве основных прав. Международное право в области прав человека обеспечивает четкие универсальные рамки⁵⁹ для защиты права на конфиденциальность. Право на защиту данных особенно актуально в контексте обеспечения безопасности на КСМ, поскольку многие новые технологии или специальные методы расследования значительно расширили возможности правоохранительных органов по сбору и хранению данных. В этой связи рекомендуется, чтобы принимающие органы КСМ соблюдали применимые нормы и стандарты, такие как Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (также известная как Конвенция 108⁶⁰, которая является единственным международным договором о защите данных, открытым для присоединения любой страны мира с соответствующим законодательством), Общий регламент Европейского союза по защите данных (ОРЗД) и Директива Европейского союза о правоохранительной деятельности⁶¹.

53 URL: <https://www.ohchr.org/ru/professionalinterest/pages/cerd.aspx>.

54 См. документ A/HRC/RES/40/5.

55 URL: <https://www.ohchr.org/ru/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>.

56 URL: <https://www.sporhumanrights.org/en/resources/mega-sporting-event-lifecvle-embedding-human-rights- from-vision-to-legacy>.

57 Конвенции МОТ см. на веб-сайте <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-en/index.htm>.

58 См. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека и URL: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_RU.pdf.

59 URL: <https://www.ohchr.org/en/Issues/Privacy/SR/Pages/Internationalstandards.aspx>.

60 URL: <https://rm.coe.int/convention-108-convention-for-the-protection-of-individuals-with-regar/16808b36f1>.

61 URL: <https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection>.

Международные организации, занимающиеся вопросами сотрудничества органов полиции, также разработали инструменты оказания помощи правоохранительным органам, такие как:

- Рамочная программа Интерпола по защите данных, регулирующая обмен полицейской информацией для обеспечения ее полного соответствия стандартам защиты данных. Кроме того, эта организация регулярно внедряет программы по ознакомлению национальных правоохранительных органов с использованием новых технологий, таких как распознавание лиц⁶².
- Функциональный отдел Европола по защите данных (ФОЗД) регулярно выпускает руководства и предлагает процедуры для расширения возможностей полиции действовать в полном соответствии со стандартами защиты данных⁶³.

► Единый подход к обеспечению безопасности на КСМ

Планирование, организация и проведение КСМ требуют от организаторов обеспечения бесперебойной работы механизмов межведомственного сотрудничества; государственно-частного партнерства; стратегической коммуникации; регионального и международного сотрудничества.

Государствам необходимо подготовить свои правовые рамки и организационные структуры, с тем чтобы обеспечить эффективную реализацию этих элементов, которые лежат в основе комплексного подхода к обеспечению безопасности КСМ. Эти компоненты были закреплены в нескольких международных правовых документах, стратегических документах и руководящих принципах. Для их эффективного применения в контексте планирования, организации и проведения КСМ принимающим сторонам следует определить пробелы, существующие в их национальном законодательстве, и восполнить их с помощью применимых международных стандартов. В частности, к ним относятся:

- **Конвенция Сен-Дени**⁶⁴: статья 4 «Механизмы внутренней координации», статья 5.6/7 «Безопасность, защита и обслуживание на спортивных стадионах»; статья 7 «Планирование действий в чрезвычайных и непредвиденных обстоятельствах»; статья 8 «Взаимодействие с болельщиками и местным населением»; статья 9.3 «Стратегия и деятельность по охране правопорядка»; статья 11 «Международное сотрудничество»;
- **Резолюция 2341 (2017) Совета Безопасности о защите критически важных объектов инфраструктуры**⁶⁵: пункты 1 и 8 постановляющей части об укреплении международного и регионального сотрудничества для защиты критически важных объектов инфраструктуры, включая региональные проекты по обеспечению региональной взаимосвязанности и соответствующую трансграничную инфраструктуру;
- **Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (КТОП)**⁶⁶: Статья 13 «Международное сотрудничество в целях конфискации»; статья 16 «Выдача»; статья 18 «Взаимная правовая помощь»; статья 19 «Совместные расследования»; статья 26 «Меры, направленные на расширение сотрудничества с правоохранительными органами», статья 27 «Сотрудничество между правоохранительными органами», статья 28 «Сбор и анализ информации о характере организованной преступности и обмен такой информацией» и статья 29 «Техническая помощь»;

62 URL: <https://www.interpol.int/How-we-work/Forensics/Facial-Recognition>.

63 URL: <https://www.europol.europa.eu/functions/data-protection-function-dpf>.

64 URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680666d0b>.

65 URL: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2341%282017%29&referer=/english/&Lang=E.

66 URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>.

- **Конвенция СЕ о компьютерных преступлениях (2001 год) («Будапештская конвенция»)**⁶⁷: глава II, часть 2, подраздел 5 «Сбор компьютерных данных в режиме реального времени», глава III «Международное сотрудничество».
-

2 Укрепление национальных правовых и институциональных рамок для обеспечения безопасности КСМ

Прежде чем приступить к организации КСМ, национальные директивные органы должны:

- обеспечить ясное понимание воздействия и последствий применимых национальных правовых и институциональных рамок, связанных с организацией КСМ, включая как международные правовые документы, так и конкретные правила и нормы спортивной организации, под эгидой которой будет организовано данное мероприятие (ФИФА, МСК, МОК, КАФ, КОНМЕБОЛ, ИААФ, ФИБА, ЛОК, УЕФА и т. д.); и
 - провести «инвентаризацию» применимых национальных правовых рамок, чтобы определить, какие новые юридические и судебные полномочия, механизмы или инструменты могут потребоваться в дополнение к существующим.
-

В частности, директивным органам, занимающимся связанными с безопасностью вопросами, следует провести тщательную оценку нижеследующих аспектов:

- имеются ли необходимые правовые инструменты для предупреждения терроризма и других криминальных угроз, влияющих на планирование или проведение КСМ, например, инцидентов с применением насилия, хулиганства, дискриминации и других преступлений на почве ненависти, организованной преступности, кибератак и т. д. и борьбы с ними;
 - существуют ли соответствующие нормативные акты, которые регулируют все аспекты, необходимые для планирования мер безопасности КСМ, включая определение людских и материальных ресурсов, а также вопросы закупок; сюда входят законы, которые охватывают все вопросы, связанные с управлением в сфере безопасности, такие как положения о функциях и подотчетности правоохранительных органов и частных охранных компаний, управление информацией, планы в сфере здравоохранения и т. д.;
 - обеспечивают ли соответствующие национальные правовые и институциональные рамки эффективные меры и гарантии уважения прав человека в контексте КСМ;
 - поддерживают ли существующие правовые и институциональные рамки комплексный подход к планированию, организации и проведению КСМ, позволяющий наладить беспрепятственное межведомственное и международное сотрудничество, своевременный обмен информацией и стратегическую коммуникацию.
-

Крайне важно, чтобы вышеуказанная оценка была проведена на раннем этапе планирования, с достаточным запасом времени для внесения поправок и изменений в национальные законы и норматив-

67 URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185>.

ные акты, если это необходимо. Крайне важно, чтобы принимающие страны были заблаговременно подготовлены не только в «оперативном», но и в «правовом и институциональном» плане. В широком смысле, существует два пути, по которым принимающие страны могут пойти, чтобы адаптировать свои правовые и институциональные рамки к многочисленным требованиям, которые предъявляются к планированию, организации и проведению КСМ:

- страны могут вводить и/или изменять действующие законодательные акты, которые касаются различных аспектов безопасности, имеющих отношение к планированию и проведению КСМ; или
- страны могут принять сводный закон, специально посвященный предстоящему КСМ или безопасности в спортивной сфере.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Международные правовые и институциональные рамки

- Провести на раннем этапе всесторонний обзор правовой готовности страны к проведению КСМ, учитывая, в частности, время, необходимое для пересмотра законодательных/нормативных актов с учетом нормативных и бюрократических процессов страны.
- При проведении вышеупомянутого правового обзора, в частности, определить проблемы и потребности в реформировании с точки зрения того: а) достаточно ли оснащена внутренняя правовая база для предупреждения терроризма и другого преступного поведения, потенциально влияющих на организацию КСМ, и борьбы с ними; б) имеются ли надлежащие нормативные документы, регулирующие планирование и управление безопасностью на КСМ; в) предусматривают ли национальные правовые и институциональные рамки эффективные меры и гарантии соблюдения международных стандартов в области прав человека (например, законность, соразмерность, отсутствие дискриминации).
- Определить, в какой степени правовые усовершенствования должны быть введены посредством законодательства/нормативных актов, непосредственно ориентированных на предстоящее КСМ, в сравнении с принятием/изменением общеприменимых нормативно-правовых инструментов (например, уголовных кодексов).
- В рамках подготовки к КСМ рассмотреть возможность приоритетной ратификации (где это применимо) и/или выполнения следующих документов:
 - универсальные (ООН) правовые документы, касающиеся предупреждения и пресечения международного терроризма;
 - Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколы к ней;
 - Конвенция Совета Европы о киберпреступности;
 - Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций;
 - резолюция 2341 (2017) Совета Безопасности о защите критически важных объектов инфраструктуры от террористических нападений;
 - резолюция 2396 (2017) Совета Безопасности и Добавление 2018 года к Мадридским руководящим принципам 2015 года (иностранные боевики-террористы);
 - Рекомендация Совета Европы Res (2015) о безопасности, защите и обслуживании во время футбольных матчей и других спортивных мероприятий;

- Конвенция Совета Европы о едином подходе к безопасности, защите и обслуживанию во время футбольных матчей спортивных мероприятий;
- Конвенция Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных;
- Конвенция Совета Европы об «отмывании», выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма;
- Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма;
- Европейская конвенция о пресечении терроризма;
- Конвенция об «отмывании», выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности;
- Европейская конвенция о компенсации потерпевшим от преступлений с применением насилия;
- Конвенция Совета Европы против применения допинга;
- Конвенция Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями.

VI. Сотрудничество заинтересованных сторон



Для того, чтобы результатом планирования КСМ стало создание безопасной среды для зрителей, спортсменов, высокопоставленных лиц, волонтеров, вспомогательного персонала и журналистов, крайне необходимо международное и многосекторальное сотрудничество. Партнерские отношения между правительствами, правоохранительными органами, международными и региональными организациями, международными, региональными и национальными спортивными органами, организационными комитетами, предпринимательским сектором, гражданским обществом и местными сообществами позволяют использовать опыт и ресурсы всех структур и привносят дополнительные перспективы в различные области проведения мероприятий.

Цель этой главы – дать общий обзор совместных усилий, относящихся к планированию мер безопасности. В ней изложены основные соображения для принимающих сторон, в частности, для органа, ответственного за безопасность. В ней также рекомендуется учитывать, где это уместно и возможно, 10 принципов, изложенных в Глобальном Договоре Организации Объединенных Наций⁶⁸, и цели Орга-

⁶⁸ .URL: <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc>, а также URL: <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>

низации Объединенных Наций в области устойчивого развития (ЦУР)⁶⁹, работая в сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами, включая организации гражданского общества и общественные группы.

Каждая принимающая сторона может извлечь пользу из партнерства на основе сотрудничества в том, что касается оценки рисков, разработки комплексной стратегии, определения эффективной организационной структуры, а также определения, выявления и предоставления ресурсов для поддержки планирования и проведения эффективной операции по обеспечению безопасности во время КСМ⁷⁰. Чтобы совместно работать, эти альянсы должны ориентироваться в сложной политической, социальной и экономической обстановке в целях:

- укрепления правового и институционального потенциала для обеспечения более глубокого понимания существующих законов и норм поведения (см. главу V «Правовые и институциональные основы»);
- разработки мер по укреплению доверия для поддержания стабильных и устойчивых отношений;
- совершенствования механизмов сотрудничества между ключевыми участниками для улучшения обмена информацией и оперативными данными, повышения ситуационной осведомленности и уровня координации ответных мер;
- создания условий для облегчения обмена ресурсами, как людскими, так и материально-техническими, между различными странами; и
- укрепления механизмов и процедур управления кризисами.

1 Преимущества и проблемы

Существует множество примеров того, что сотрудничество заинтересованных сторон приносило немало преимуществ при подготовке заявок, планировании и реализации мер по обеспечению безопасности на КСМ. Привлечение заинтересованных сторон из гражданского общества, государственного и частного секторов, а также международных заинтересованных сторон в рамках широкого взаимного обмена может помочь распределить риски, повысить ценность, эффективность и масштаб шаблона мер безопасности, а также поддержать разработку решений, объединяющих все различные точки зрения и ресурсы, необходимые для надлежащего обеспечения безопасности современных КСМ.

Такое сотрудничество может также привести к гораздо более широким выгодам на местном, национальном и международном уровнях, а именно:

- повышению уровня вовлеченности, прозрачности и подотчетности на международном уровне и в разных секторах;
- повышению устойчивости и улучшению экосистемы безопасности в долгосрочной перспективе;
- укреплению формальных и неформальных рамок сотрудничества между странами;
- расширению возможностей для обмена информацией и оперативными данными о потенциальных угрозах;

69 URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/>.

70 Pisapia, G. 2017. Major Sport Events Safety and Security Framework's Core Elements. URL: https://www.researchgate.net/publication/333827474_Major_Sport_Events_Safety_and_Security_Framework's_Core_Elements.

- расширению практических знаний путем изучения опыта других;
- разработке рабочих решений культурных, языковых или производственных проблем;
- повышению эффективности существующего взаимодействия в областях сотрудничества правоохранительных органов, комплексного управления пограничными пунктами и систем уголовного правосудия; и
- укреплению доверия и наращиванию потенциала за пределами спорта для расширения сотрудничества в других секторах или областях, представляющих общий интерес.

2 Сотрудничество на протяжении всего процесса планирования

Для того чтобы подготовить и с успехом провести КСМ, сотрудничество с международными и другими ключевыми заинтересованными сторонами должно начинаться на самых ранних этапах планирования и продолжаться вплоть до этапа после завершения мероприятия.

► Исследовательский этап

Страна, рассматривающая возможность проведения КСМ, должна учитывать не только свои собственные возможности для успешного проведения мероприятия, но и имеющиеся возможности и уровень приверженности потенциальных партнеров. На ранних этапах обсуждения вопросов безопасности необходимо изучить потенциальные риски и более широкую картину угроз, включая любые существующие или возникающие факторы геополитической напряженности в соседних странах и/или странах-участницах, которые могут повлиять на мероприятие. Органы безопасности также должны провести предварительную оценку факторов безопасности и составить перечень своих собственных ресурсов, финансовых и прочих, а также ресурсов потенциальных заинтересованных сторон. Для установления эффективных рабочих отношений на протяжении всего периода планирования и проведения КСМ чрезвычайно важно заблаговременно проводить консультации с ключевыми заинтересованными сторонами (см. главу IV «Соображения безопасности до и во время процедуры подачи заявок»).

► Этап подачи заявок

На этапе подачи заявок рекомендуется привлечь международные заинтересованные стороны, которые смогут предоставить потенциальным участникам заявочной процедуры полную картину проблем, требований, ожиданий и возможностей в области безопасности «на местах». В зависимости от результатов предварительных консультаций, проведенных на исследовательском этапе, эта работа может включать в себя:

- направление миссий наблюдателей, совместно проводимых заявочными комитетами и представителями национальных органов безопасности, на другие КСМ для получения четкого представления и понимания аспектов безопасности с точки зрения как возможностей, так и проблем;
- транснациональную оценку угроз или геополитических факторов, инвентаризацию возможностей, доступных на международном уровне (то есть какие ресурсы и поддержка имеются в наличии); или
- обмен передовой практикой и опытом с другими принимающими сторонами.

► **Этап планирования**

На этом этапе специалисты по планированию должны заложить основу для совместных усилий, включая определение целей, стратегий и планов операций в рамках поставленной задачи. Этот этап требует широкой координации между заинтересованными сторонами в деле разработки правовых и структурных рамок сотрудничества (см. главу VI «Правовые и институциональные основы»), оценки и смягчения рисков, а также оценки имеющихся ресурсов и их координации (см. раздел главы VII «Инструменты планирования при планировании мер безопасности»).

► **Этап реализации**

В рамках текущего сотрудничества и коммуникации между заинтересованными сторонами, особенно между правоохранительными органами и сотрудниками служб безопасности на местах, в период проведения мероприятия будут решаться такие вопросы, как мониторинг и оценка угроз в режиме реального времени, пограничный контроль и координация ресурсов безопасности.

► **Этап после завершения мероприятия**

Оценка операций по обеспечению безопасности после завершения мероприятия имеет решающее значение для измерения эффективности, выявления примеров передовой практики и недостатков (см. раздел 3 «Оценка после завершения мероприятия и передача знаний» в главе VII «Планирование мер безопасности»). На этом этапе партнеры имеют возможность оценить результативность своих отношений и наметить, опираясь на свои сильные стороны, области для улучшения в интересах будущего сотрудничества. Этот этап также предоставляет важную возможность для подготовки материалов наследия— инструментов, примеров передовой практики и рекомендаций, которые могут быть переданы другим потенциальным принимающим сторонам.



3

Основы эффективного сотрудничества заинтересованных сторон

Для стран, которых проведение мероприятия непосредственно затрагивает, либо как участников, либо в силу географической близости, либо в каком ином качестве, сотрудничество в области планирования мер безопасности КСМ представляет собой возможность наладить чрезвычайно полезные отношения, связанные с обменом знаниями и информацией. Такое сотрудничество может улучшить и расширить возможности каждой страны-партнера в области мониторинга и реагирования на угрозы в пределах своих границ.

Для представителей гражданского общества или частного сектора это – возможность продвинуть повестку дня по важным социальным вопросам или расширить деловые перспективы. Сотрудничество между государственными полицейскими органами и частными охранными агентствами может привести к более тесному взаимодействию в повседневной работе полиции (например, когда частные охранные предприятия берут на себя задачи, требующие меньшей подготовки или специализации). Для эффективного сотрудничества необходимо обеспечение единого понимания того, каким образом можно достичь целей в сфере безопасности и как такие подходы реализуются на практике.

Расширение сотрудничества между заинтересованными сторонами должно основываться на общих ценностях. Взаимопонимание и приверженность этическим стандартам и принципам благого управления, политического нейтралитета и отказа от дискриминации – все это необходимо для того, чтобы партнеры были способны решать связанные с безопасностью задачи.



Виды сотрудничества заинтересованных сторон

Существует три основных вида сотрудничества заинтересованных сторон, которые описаны в данном разделе: межведомственное сотрудничество, международное сотрудничество, а также много-секторальное сотрудничество и частно-государственные партнерства (ЧГП).

► Межведомственное сотрудничество

Межведомственное сотрудничество является критически важным компонентом обеспечения безопасности КСМ⁷¹. Данный вид сотрудничества используется в нескольких областях обеспечения безопасности мероприятий, включая мониторинг и наблюдение, охрану правопорядка и безопасности на местах, общественное здравоохранение и реагирование на чрезвычайные ситуации. Это нередко требует координации действий местных, национальных, региональных и международных партнеров. Хотя эти партнеры могут значительно помочь в расширении знаний, а также опыта и ресурсов, осуществление коммуникации с ними, а также координация материально-технического обеспечения являются сложными задачами и могут быть еще более затруднены различиями в целях, конфликтующими интересами или даже соперничеством между учреждениями. Это особенно справедливо в отношении краткосрочных КСМ, поскольку при их подготовке обычно остается меньше времени для налаживания систем и инфраструктуры, необходимых для создания надежных и целостных механизмов сотрудничества. Задача работы с любой иерархической организацией заключается в том, чтобы определить оптимальную конфигурацию управляющих партнеров и механизмов, которые должны координировать полномочия и ресурсы для обслуживания того или иного мероприятия.

Столь же важно развивать отношения в целях снижения и, в конечном итоге, разрушения межведомственных барьеров. Этого результата можно достичь формальными средствами, например, назначив контактные лица, которые могут информировать и разъяснять функции, обязанности и ожидания каждого ведомства и заинтересованного органа. Для укрепления межведомственного сотрудничества следует также поощрять неформальные связи между ведомствами, например, контакты со знакомыми или бывшими коллегами.

Кроме того, для укрепления межведомственного сотрудничества весьма полезную роль играет как печатная, так и электронная документация, включая руководства и письменные соглашения.

Эти сетевые структуры призваны:

- устанавливать или укреплять связи между местными, национальными и международными организациями в сфере безопасности, а также структурами частного сектора, участвующими в обеспечении безопасности КСМ; и
- содействовать сбору, анализу и обмену оперативными данными и данными, касающимися безопасности, между различными заинтересованными сторонами, включая правоохранительные органы и частные фирмы, работающие на мероприятии⁷².

71 Bistaraki, Angeliki and McKeown, Eamonn and Kyratsis, Yiannis. (2018). «Leading interagency planning and collaboration in mass gatherings: public health and safety in the 2012 London Olympics». *Public Health*, 166, 19-24.

72 Ludvigsen, J.A.L., (2020). «The more, the merrier? Euro 2020, transnational collaboration, opportunities and challenges». (DOI: 10.1080/14927713.2020.1745673).

► **Международное сотрудничество**

Хотя связанные с безопасностью проблемы охватывают широкую сферу с участием многих заинтересованных сторон, основные аспекты, которые необходимо принимать во внимание, можно разделить по таким категориям, как двусторонние и многосторонние соглашения, оценки угроз/рисков, обмен информацией, совместное использование ресурсов, наращивание потенциала и техническая помощь, наблюдатели и сети безопасности.

Двусторонние и многосторонние соглашения

Двусторонние и/или многосторонние соглашения между международными партнерами поддерживают международное сотрудничество во время проведения КСМ по таким направлениям, как пограничный контроль или обмен оперативными данными или ресурсами (например, сотрудниками правоохранительных органов, технологиями или передовым опытом); такие соглашения определяют общие обязательства стран, а также связанные с ними финансовые обязательства. В некоторых случаях к действующим двусторонним соглашениям могут быть приложены дополнения.

Хотя многосторонние формы сотрудничества часто рассматриваются как более эффективные и стандартные средства координации взаимной помощи между странами, могут разрабатываться и двусторонние решения, которые учитывают потребности отдельных стран, предусматривают более гибкие меры сотрудничества или устанавливают более долгосрочные и более сложные рамки обеспечения безопасности.

Оценки угроз/рисков

Определение некоего уникального профиля угроз для данного КСМ и способов их предупреждения или реагирования на них требует высокой степени координации на национальном уровне, а также участия ряда международных заинтересованных сторон, включая международные полицейские организации, спортивные федерации и специализированные делегации по безопасности. Оценка и анализ угроз представляет собой непрерывный процесс, осуществляемый на всем протяжении этапов планирования и проведения КСМ.

Обмен информацией и оперативными данными

Обмен информацией и оперативными данными о преступной деятельности в режиме реального времени является механизмом, который обеспечивает непрерывный мониторинг для выявления и оценки угроз на время проведения мероприятия. Целью обмена информацией является предоставление необходимых сведений для нейтрализации потенциальных угроз безопасности или противодействия преступной деятельности в преддверии или во время проведения КСМ.

Обмен конфиденциальной информацией, имеющей непосредственное отношение к национальной безопасности, является особенно сложной задачей и может быть дополнительно затруднен различиями в законодательстве, методах оперативной работы, процедурах, геополитической обстановке или отсутствием двусторонних или многосторонних договоров. Возможны случаи, когда правительства некоторых стран приходят к мнению, что обмен определенной информацией негативно скажется на их национальных интересах или имидже. Кроме того, некоторые международные организации могут неохотно делиться личными данными привлеченного персонала для проведения предварительных проверок безопасности и оценки угроз. В таких случаях поддержать, облегчить и укрепить сотрудничество между национальными правоохранительными органами могут международные полицейские организации, такие как Интерпол, и региональные полицейские организации (например, в частности АСЕАНАПОЛ, Африпол, Европол, Америкпол, ГС ССАГЗ и СМВДАС).

Механизмы обмена информацией по безопасности КСМ часто строятся на основе существующих отношений с другими странами; при отсутствии таковых эти механизмы должны быть созданы в рамках

существующей инфраструктуры международного обмена оперативной информацией. Например, для каждого мероприятия в рамках Олимпийских игр, начиная с Атланты в 1996 году, организаторы создавали Олимпийский центр оперативной информации (ОЦОИ) для сбора информации и оценки рисков на основе протоколов о сотрудничестве и обмене информацией с участием более чем ста стран и международных организаций. Поддержка международных полицейских агентств имеет критически важное значение для сбора оперативных данных и обмена ими.

Совместное использование ресурсов

Прикомандирование сотрудников полиции для поддержки сил принимающей страны не только обеспечивает более широкое присутствие и возможности правоохранительных органов, но и находит отклик у болельщиков, когда на мероприятии присутствует «своя» полиция. Такие виды прикомандирования могут также распространяться на области реагирования на чрезвычайные ситуации, общественного здоровья и другие секторы, связанные с безопасностью, в зависимости от характера выявленных угроз в связи с конкретным мероприятием. Принимающие стороны также могут воспользоваться оборудованием или технологическими платформами, заимствованными у международных партнеров. Однако не все заинтересованные стороны обладают равными возможностями или ресурсами для внесения своего вклада в работу. Для определения возможностей каждого партнера и составления «дорожной карты» с целью создания необходимого потенциала в области безопасности рекомендуется провести оценку потенциала с привлечением многопрофильных экспертов в данной области (см. главу VII «Планирование мер безопасности»).

Наблюдатели

В рамках соглашений о международном сотрудничестве международные партнеры могут предоставить опытных, аккредитованных наблюдателей, которые знакомы с сообществами болельщиков участвующих команд и могут помочь сотрудникам полиции и службы безопасности лучше понять ожидания и потенциальные проблемы, которые могут помешать проведению КСМ.

Во время КСМ назначенные наблюдатели⁷³ оказывают поддержку полицейским операциям, собирая оперативную и актуальную информацию о болельщиках и обеспечивая надлежащее развертывание людских ресурсов полиции или службы безопасности. Они также могут выполнять функции сотрудников по работе с сообществами, особенно на футбольных мероприятиях, выступая в качестве связующего звена между полицией и сообществами болельщиков клубов. Наблюдатели могут содействовать укреплению доверия между властями и сообществами болельщиков. Кроме того, поскольку они одеты в униформу и легко различимы в условиях большого скопления людей, наблюдатели выступают в качестве заметного инструмента предупреждения преступлений, влияя на поведение толпы.

Наращивание потенциала и оказание технической помощи

Международные и региональные организации могут оказать принимающим сторонам широкую поддержку в планировании и осуществлении мер безопасности, в том числе путем предоставления технической помощи и содействия в наращивании потенциала. Как и другие международные заинтересованные стороны, их следует привлекать на ранних этапах процесса планирования, причем они могут сыграть важную вспомогательную роль в самых разных областях. Перечисленные ниже организации играют ключевую роль в обеспечении доступа специалистов по планированию мер безопасности к информации, ресурсам и прогнозам, необходимым для составления комплексных и эффективных оперативных планов.

73 College of Policing. (n.d.). Policing football. URL: <https://www.app.college.police.uk/app-content/public-order/policing-football/#football-spotter>.

Международный постоянный наблюдательный комитет (МПНК) ЮНИКРИ по мерам безопасности во время крупных мероприятий⁷⁴: осуществляет сбор информации и опыта, накопленных в ходе прошедших крупных мероприятий, обобщает и учитывает полученные уроки, а также предоставляет их в удобных для пользователей форматах и инструментах запрашивающим национальным органам. МНПК также по запросу предлагает специалистам по планированию мер безопасности крупных мероприятий ряд услуг по наставничеству и обеспечению качества, опираясь на глобальный резерв экспертов, каждый из которых занимал ключевые позиции в сфере безопасности на прошедших крупных мероприятиях.

Проект Интерпола «Стадия» (Project Stadia)⁷⁵: в его рамках осуществляется работа над составлением международных стандартов посредством учебных программ и совещаний экспертных групп, а также фиксируется передовой опыт и уроки, извлеченные до, во время и после крупных международных спортивных мероприятий. Система управления знаниями Проекта «Стадия» (СУЗПС) также предоставляет информацию в режиме реального времени о вновь возникающих инцидентах, событиях и чрезвычайных ситуациях и включает:

- всеобъемлющее хранилище знаний о передовом опыте по всем аспектам обеспечения безопасности крупных спортивных мероприятий, пополнять которое и воспользоваться которым могут все страны-члены; и
- онлайн-платформу для совместной работы, где эксперты в этой области могут обмениваться данными о текущих и меняющихся аспектах безопасности крупных спортивных мероприятий, обсуждать и анализировать их и публиковать информацию о них.

Агентство Европейского союза по сотрудничеству в области уголовного правосудия (Евроюст)⁷⁶: оказывает поддержку в различных вопросах безопасности, связанных со спортом, включая предупреждение, расследование и судебное преследование преступлений, совершенных футбольными хулиганами на КСМ, применение допинга и торговлю запрещенными допинговыми веществами, а также цифровые преступления.

Агентство Европейского союза по подготовке сотрудников правоохранительных органов (СЕПОЛ)⁷⁷: проводит учебный курс «Общественный порядок — организация действий в условиях скопления людей и безопасность во время крупных мероприятий» — ГЧП (House-EUSEC), целью которого является углубление знаний и повышение компетентности с целью достижения уровня безопасности, необходимого для проведения крупномасштабных мероприятий, и трансграничного сотрудничества в этом контексте. Этот курс также направлен на улучшение оценки угроз и управления крупными общественными мероприятиями с целью предупреждения/эффективного сдерживания нападений, совершаемых как террористами-одиночками, так и лицами, в одиночку совершающими преступления с применением насилия.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)⁷⁸: эта базирующаяся в Вене международная организация, в состав которой входят 57 государств-членов, придерживается комплексного подхода к безопасности, который включает в себя военно-политические, экономические, экологические и гуманитарные аспекты. Ее усилия по борьбе с терроризмом охватывают широкий спектр мероприятий, например, в форме семинаров, таких как региональный семинар по защите важнейших объектов инфраструктуры от террористических нападений в регионе ОБСЕ.

74 URL: <http://www.unicri.it/index.php/>.

75 URL: <https://www.interpol.int/en/How-we-work/Project-Stadia>.

76 URL: <http://www.eurojust.europa.eu/pages/home.aspx>.

77 URL: <https://www.cepol.europa.eu/education-training/what-we-teach/residential-activities/432017-public-order-security-during-major>.

78 Региональный семинар ОБСЕ, URL: <http://www.osce.org>.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)⁷⁹: массовые сборища на спортивных мероприятиях привлекают миллионы как международных туристов, так и туристов из принимающих стран, которые могут подвергнуться риску заражения местными эндемичными инфекционными заболеваниями. Во время вспышки болезни, вызванной вирусом Эбола (БВВЭ) в Западной Африке в 2013–2016 годах в регионе было проведено три крупных спортивных мероприятия с участием представителей широкого круга африканских стран. В принимающие страны были направлены миссии ВОЗ для оказания оперативной технической помощи⁸⁰ в укреплении потенциала общественного здравоохранения и консультирования по конкретным стратегиям профилактики и реагирования. Кроме того, для поддержки усилий по охране здоровья людей были введены в действие другие транснациональные механизмы, такие как медицинский смотр прибывающих лиц в аэропортах и доступ к специализированным лабораториям.

ВОЗ оперативно объединила усилия всех основных международных и континентальных спортивных органов и специализированных учреждений для выработки и реализации общего подхода во время и после пандемии коронавируса. Спортивные органы и соответствующие заинтересованные стороны подготовили ряд ключевых рекомендаций по планированию массовых мероприятий в контексте угроз, связанных с пандемией COVID-19.

Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ)⁸¹: является главным всемирным межправительственным форумом по научно-техническому сотрудничеству в ядерной области. В рамках планирования мер безопасности для массовых мероприятий, включая крупномасштабные спортивные мероприятия, МАГАТЭ предоставляет аппаратуру обнаружения, обучение персонала и информацию для устранения угроз в сфере ядерной безопасности, которые могут иметь серьезные последствия для здоровья и социальной, психологической, экономической, политической и экологической областей.

МАГАТЭ разработало практическое руководство «Системы и меры обеспечения физической ядерной безопасности при проведении крупных общественных мероприятий». Оно представляет собой основанный на опыте фундаментальный справочник для повышения осведомленности о системах физической ядерной безопасности и мерах, которые должны применяться в отношении таких мероприятий.

Инициатива НАТО по наращиванию оборонного потенциала и соответствующего потенциала обеспечения безопасности (НОП)⁸²: поддерживает стабильность проектов, помогая партнерам нарастить их оборонный потенциал и соответствующий потенциал обеспечения безопасности, а также их оперативную устойчивость. НОП может включать различные виды поддержки, начиная от стратегических консультаций по реформе сектора обороны и безопасности и институционального строительства до развития местных сил посредством обучения и подготовки кадров или консультаций и помощи в специализированных областях, таких как материально-техническое обеспечение или киберзащита.

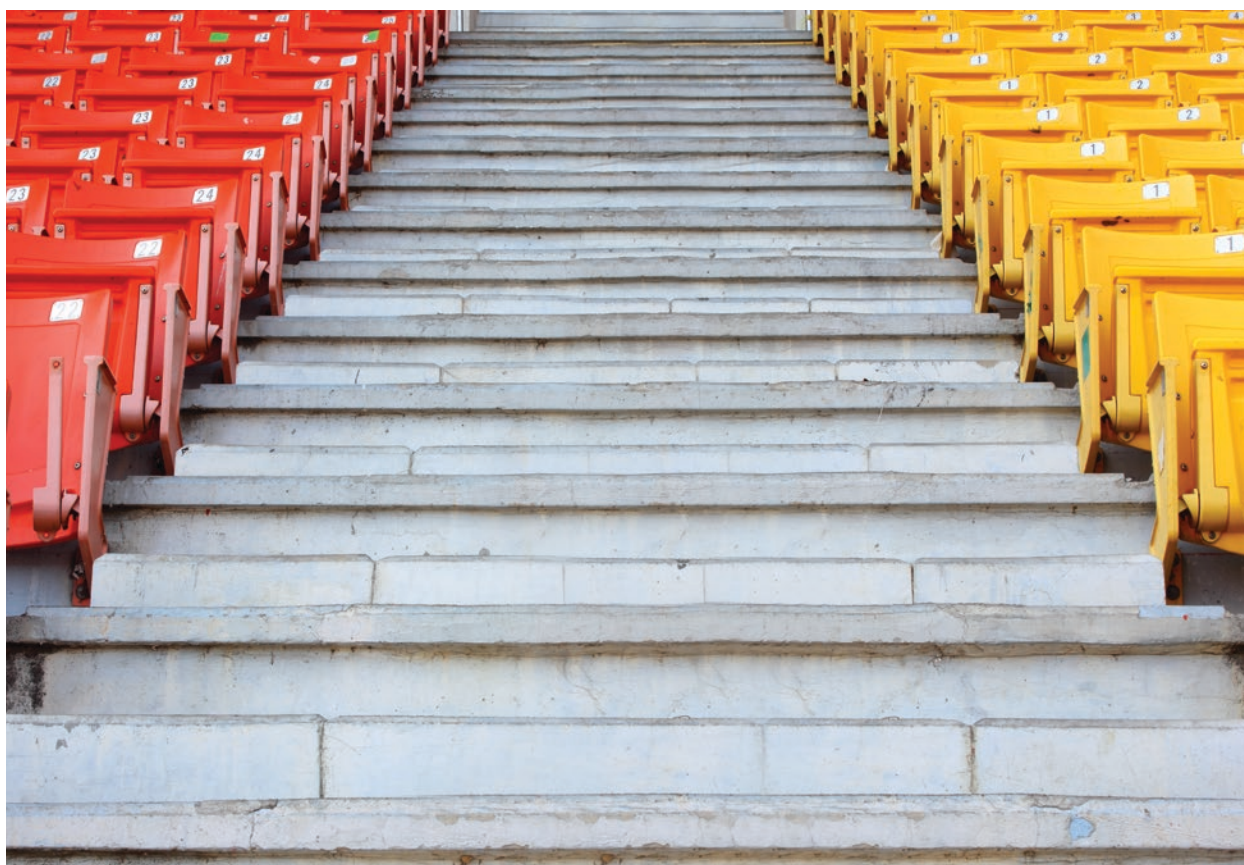
Совет Европы: Постоянный комитет Совета или Европейская конвенция о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей (ETS № 120), а также Комитет по безопасности и защите во время спортивных мероприятий Конвенции Сен-Дени (CETS № 218) осуществляют деятельность по мониторингу стран, организующих КСМ, и предоставляют техническую помощь в партнерстве с национальными и общеевропейскими государственными и частными заинтересованными сторонами.

79 URL: <https://www.who.int/publications/i/item/key-planning-recommendations-for-mass-gatherings-in-the-context-of-the-current-covid-19-outbreak>.

80 URL: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance>.

81 URL: https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1546_web.pdf.

82 NATO, North Atlantic Treaty Organization, URL: <https://www.nato.int/>.



Более мелкие региональные организации также могут назначать для этих целей сотрудников служб безопасности. Во многих случаях спортивные организации взаимодействуют с национальными и международными заинтересованными сторонами через специального сотрудника по связям, который участвует в совещаниях по планированию, делится соответствующей информацией и рекомендациями и служит связующим звеном между специалистами по планированию мер безопасности и организацией.

► **Межсекторальное сотрудничество и государственно-частные партнерства**

У специалистов по планированию мер безопасности на КСМ есть возможность воспользоваться помощью широкого круга межотраслевых организаций для поддержки планирования безопасности и оперативной деятельности. Каждая из этих заинтересованных сторон из мира спорта, предпринимательского сектора и гражданского общества может оказать уникальную помощь, основанную на специальных знаниях, доступе к информации, опыте и ресурсах, для повышения эффективности усилий по обеспечению безопасности.

Местный организационный комитет (ЛОК) и Международная спортивная федерация (МСФ)

Совместное планирование и широкий процесс консультаций между ЛОК, МСФ и принимающими организациями, которым поручено обеспечить безопасность КСМ, должны быть организованы с учетом конкретных местных условий, норм и правовых кодексов принимающей стороны.

Основой процесса совместной координации между ЛОК и правоохранительными органами принимающей стороны должны служить международная передовая практика, уроки, извлеченные из пре-

дыдущих КСМ, и руководящие принципы. Это сотрудничество оформляется в виде ряда соглашений между принимающей стороной, МСФ и ЛОК, которым поручено организовать КСМ на местном уровне.

После получения права на проведение КСМ обычно создается ЛОК, который может принимать различные правовые формы – государственную, частную или смешанную. После этого начинается разработка имеющих обязательную силу соглашений между МСФ и местной спортивной федерацией (например, Соглашение об организационной ассоциации между ФИФА и Южноафриканской футбольной ассоциацией на Клубный чемпионат мира по футболу ФИФА 2020 года™), а также между городом-организатором и ЛОК. Это одно из положений, содержащихся в имеющих обязательную силу соглашениях, подписываемых между МСФ и местной спортивной федерацией. ЛОК обычно полностью зависит и находится под контролем ассоциации принимающей страны, которая в конечном итоге отвечает за весь процесс организации, размещения и проведения мероприятия.

Функции и обязанности

Несмотря на то, что роль отдела безопасности ЛОК меняется в течение жизненного цикла проекта, его основная ответственность заключается в координации и выполнении всех мер по обеспечению безопасности КСМ на уровне отдельных объектов его проведения. Подробные оперативные планы составляются для всех официальных объектов, находящихся в ведении ЛОК, включая места проведения спортивных и параллельных мероприятий (например, Олимпийский парк, Фестиваль болельщиков ФИФА), которые проводятся во время соревнований. Эти планы должны рассматриваться и утверждаться государственными правоохранительными органами, которые в конечном итоге несут ответственность за безопасность и защиту КСМ.

Внутриведомственное и межведомственное сотрудничество

ЛОК – это крупные, сложные организации, состоящие из отдельных функциональных областей (ФО), охватывающих такие сферы, как спорт, материально-техническое обеспечение, транспорт и протокол. Для обеспечения учета требований безопасности в оперативной деятельности других ФО требуется внутренняя функциональная координация между службой безопасности ЛОК и другими ФО. Например, соглашения об уровне обслуживания клиентов в местах проведения соревнований, составленные ФО (например, отделами протокола, транспорта и спорта ЛОК) на этапе планирования, содержат информацию о структурной схеме места проведения соревнований, графическом оформлении и точках доступа, влияющих на схему безопасности места проведения соревнований.

В каждом аспекте, связанном с реализацией мер безопасности, подготовкой кадров и обеспечением готовности, правоохранительные органы контролируют процесс принятия решений, поскольку многие из мер, разработанных для КСМ, будут сохранены в качестве наследия для оказания помощи в поддержании эффективной и действенной работы полиции в принимающей стране после завершения соревнований.

Также необходимо взаимодействие различных функциональных подразделений ЛОК с внешними правительственными учреждениями общественной безопасности, так как ряд ФО зависит от мер безопасности при осуществлении своей деятельности.

Кроме того, географическое разграничение обязанностей между ЛОК и правоохранительными органами в плане обеспечения безопасности мероприятия требует наличия комплексного плана.

Отношения между ЛОК и МСФ

Роль международных спортивных федераций в обеспечении безопасности КСМ варьируется в зависимости от характера мероприятия и того, насколько угрожающей является обстановка. В большинстве случаев МСФ будут служить важным ресурсом для специалистов по планированию мер безопасности благодаря своим специальным знаниям (например, понимание поведения болельщиков и фанатов), знакомству с передовой практикой, опыту, когда речь идет об извлеченных уроках, или нормативным руководящим указаниям, основанным на их роли в предыдущих КСМ. Они также часто играют центральную роль в информировании спортсменов и тренерского состава о мерах и процедурах безопасности, проведении любого необходимого инструктажа и создании механизмов подачи

заявлений спортсменами и персоналом, сигнализирующих о подозрительных ситуациях или потенциальной преступной деятельности.

Кроме того, МСФ может предложить дополнительные преимущества (например, путем предоставления различных ресурсов, обучения и программ повышения осведомленности) для местных заинтересованных сторон, включая операторов стадионов/спортивных площадок, частные охранные предприятия или любые организации, участвующие в цепочке поставок в интересах КСМ.

В соответствии с требованиями, изложенными в соглашениях, таких как Соглашение об организационной ассоциации (ОАА), национальная спортивная ассоциация, принимающая соревнования, в конечном итоге несет ответственность за весь процесс организации, размещения и проведения соревнований. Именно для выполнения этой функции создается ЛОК. При этом, однако, национальная спортивная ассоциация, принимающая соревнования, должна сохранять возможность полностью направлять и контролировать все решения и действия ЛОК в отношении организации и проведения КСМ, основываясь на правилах и положениях, изданных МСФ как правообладателем соревнований.

Отношения с предпринимательским сектором

ГЧП становится все более популярным инструментом для повышения уровня безопасности и защиты КСМ. Одним из наиболее ценных преимуществ такого партнерства является обмен ресурсами, включая сбор и анализ оперативных данных в режиме реального времени, мониторинг социальных сетей, анализ угроз и поведения, ситуационную осведомленность, подготовку активных снайперских/штурмовых подразделений, профилактику насилия на рабочем месте и осведомленность о нем, подготовку по выявлению и обезвреживанию самодельных взрывных устройств (СВУ), извлеченные уроки и передовой опыт.

В большинстве случаев партнеры из предпринимательского сектора также являются важным источником финансирования для увеличения ограниченных государственных ресурсов. Они привносят более высокую эффективность и гибкость во многие аспекты операций в рамках КСМ и повышают общее качество мероприятия. Они также являются «усиливающим фактором», снижая нагрузку на полицию и национальные службы безопасности и сокращая время реагирования в ходе мероприятий по обеспечению безопасности. Они часто обладают специальными знаниями, которые могут оказаться бесценными для различных аспектов планирования мер безопасности и оценки угроз/рисков — особенно в области технологий и кибербезопасности, — которые выходят за пределы непосредственного места проведения мероприятия.

Тем не менее, расширение сети контактов по связанным с безопасностью вопросам за счет заинтересованных сторон из частного сектора сопряжено с потенциальными рисками и проблемами. Наиболее существенным риском является возможное неправомерное использование конфиденциальной информации. Правительственным правоохранительным органам может быть неудобно или даже запрещено законом делиться информацией, связанной с безопасностью, а коммерческие компании могут не захотеть, чтобы конфиденциальная деловая информация стала достоянием общественности. Рекомендуется проверять персонал, непосредственно участвующий в планировании и реализации мер безопасности, и заключать официальные соглашения об обмене информацией с партнерами из частного сектора.

Владельцы/операторы уязвимых целей

Хотя правительства несут главную ответственность за обеспечение защиты объектов, в том числе от террористических нападений, частные владельцы и/или операторы таких объектов также должны принимать меры в целях решения задач, связанных с обеспечением их безопасности и уменьшением уязвимости. Правительства, общественные лидеры и организации частного сектора должны сотрудничать в целях определения путей снижения соответствующих рисков и угроз и, в конечном итоге, предупреждения таких нападений. Во время проведения ММП такие партнерства могут быть сфор-

мированы для защиты не только мест проведения мероприятий, но и «легких целей»⁸³ в окружающем населенном пункте. Эффективная защита таких целей требует не только принятия мер физической защиты, но и формирования крепких и жизнестойких общин и тесного взаимодействия с гражданским обществом и местным руководством, включая религиозных лидеров.

Как и во всех других областях сотрудничества, критически важную роль играет обмен информацией между государственными органами и операторами важнейших объектов инфраструктуры. Примером наилучшей практики таких обменов является двусторонний поток информации между партнерами, которая касается:

- **угроз:** правоохранные и оперативные службы должны передавать информацию об угрозах, с тем чтобы операторы объектов могли провести необходимую оценку рисков и принять меры по их снижению; операторы должны сообщать об этих результатах властям для обеспечения более эффективного согласования планов по смягчению последствий;
- **подозрительной деятельности:** операторы важнейших объектов инфраструктуры должны сообщать о необычных ситуациях, которые могут быть недостаточными для подачи сигнала тревоги, но могут свидетельствовать о надвигающейся угрозе при рассмотрении в контексте аналогичных событий или подтверждающих источников;
- **данных об инцидентах:** уроки, извлеченные из прошлых инцидентов, включая принятые меры, могут дать важную информацию о предупреждении, управлении рисками и восстановлении после аналогичных событий во время соответствующего мероприятия⁸⁴.

Официальные спонсоры и корпорации

Спонсоры и крупные корпорации играют важную роль в обеспечении финансовой устойчивости КСМ. Эти отношения не только приносят прибыль от инвестиций, но и предоставляют возможность привнести бизнесу позитивные ценности, присущие спорту⁸⁵. Учитывая прямую увязку с их торговой маркой, а также большое количество их сотрудников, занятых на мероприятии, официальные спонсоры КСМ крайне заинтересованы в безопасности мероприятия.

Характер сотрудничества между организаторами КСМ, органами безопасности и спонсорами имеет двойной характер: с одной стороны, специалисты по планированию должны продумать меры безопасности для защиты активов спонсоров, а с другой — определить, какой вклад спонсоры могут внести в планирование и операции по обеспечению безопасности.

Планирование мер безопасности должно включать элементы защиты спонсоров и корпораций, которые могут стать объектами преступных или террористических нападений. В этих случаях полезным будет сотрудничество между мероприятием и ведомственными службами безопасности в оценке угроз и определении возможностей и ресурсов для смягчения выявленных угроз.

В то же время большинство корпоративных и спонсорских организаций нанимают опытных профессионалов правоохранных органов в отставке, которые работали на предыдущих мероприятиях и могут предложить свои мнения и идеи относительно наилучшей практики. Полезной платформой для

83 См. Руководство ЮНИКРИ по ГЧП. К «легким целям» относятся парки, рынки, торговые центры, железнодорожные и автобусные станции, гостиницы и курорты, культурные, исторические, религиозные и образовательные центры, помещения многонациональных компаний и финансовые центры, круизные лайнеры и туристические автобусы.

84 Организация Объединенных Наций. (2018). Защита критически важных объектов инфраструктуры от террористических атак: Сборник передового опыта. Исполнительный директорат Контртеррористического комитета и Контртеррористическое управление ООН, с. 85. URL: https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jan/compendium_of_good_practices_ru.pdf.

85 Fuller, J. (2016). Promoting integrity in sport: A sponsor's perspective. In Global Corruption Report: Sport. Transparency International. URL: https://www.transparency.org/files/content/feature/6.5_PromotingIntegritySponsors_Fuller_GCRSport.pdf.

обмена информацией могут стать регулярные брифинги по безопасности между спонсорами, службами безопасности и правоохранительными органами, которые также укрепят уверенность спонсоров.

Сотрудничество между спонсорами и другими корпоративными заинтересованными сторонами можно оптимизировать различными способами. Рекомендуется привлекать их к диалогу по планированию на ранних этапах, поскольку это может открыть новые перспективы, информацию или подходы, которые можно использовать в рамках более широкого плана мер безопасности. Например, культура и процедуры в сфере безопасности, а также модели оценки/снижения рисков, применяемые глобальными корпорациями, могут дать ценную информацию специалистам по планированию мер безопасности. Привлечение спонсоров и корпораций к оценке потенциала на раннем этапе также может оказаться полезным для наращивания и координации ресурсов в сфере безопасности. Создание государственно-частных ассоциаций также может способствовать обмену знаниями и примерами передовой практики на основе предшествующего или специализированного опыта.

Большие данные

Одной из основных проблем и в то же время возможностей, имеющихся у властей принимающих стран, является наличие и использование больших данных, собранных на международном уровне. Способность собирать, анализировать и использовать большие объемы данных, вероятно, станет ключевым элементом подготовительной работы по обеспечению безопасности КСМ.

Компания IBM (Соединенное Королевство) дает следующее описание этого явления.

- Большие данные обладают одной или несколькими из следующих характеристик: большой объем, высокая скорость или большое разнообразие. Искусственный интеллект (ИИ), мобильный интернет, социальные сети и интернет вещей (ИВ) приводят к усложнению данных за счет их новых форм и источников. Например, большие данные поступают от датчиков, устройств, видео/аудио источников, сетей, регистрационных файлов, транзакционных приложений, всемирной сети и социальных сетей — большая их часть генерируется в режиме реального времени и в очень больших масштабах.
- Анализ больших данных позволяет аналитикам, исследователям и бизнес-пользователям принимать более качественные и быстрые решения, используя данные, которые ранее были недоступны или непригодны для использования. Предприятия могут использовать передовые методы аналитики, такие как текстовая аналитика, машинное обучение, прогнозная аналитика, интеллектуальный анализ данных, статистика и обработка естественного языка, с тем чтобы получать новые сведения из ранее неиспользованных источников данных отдельно или вместе с существующими корпоративными данными⁸⁶.

В контексте КСМ такие возможности будут касаться всего: от покупки билетов до моделей прогнозирования мест преступлений и профилирования террористов. Новые технологии обработки данных являются неотъемлемой частью планирования КСМ, но, если они не используются должным образом или если данные, на которые опирается технология, содержат некое неустранимое смещение, они влекут за собой целый ряд проблем, связанных с правами человека и безопасностью, включая кибератаки, конфиденциальность и нарушения права на неприкосновенность частной жизни, равенство и отсутствие дискриминации.

Например, сбор данных о доступе (например, время и количество людей) на стадионы через турникеты может помочь сотрудникам службы безопасности отслеживать потоки людей и улучшать развертывание системы безопасности или моделировать потоки для организации действий в условиях скопления людей и планирования действий в чрезвычайных ситуациях. Ключевыми областями инноваций также являются биометрия и аналитика данных, которые позволяют международным правоох-

⁸⁶ URL: <https://www.ibm.com/uk-en/analytics/hadoop/big-data-analytics>.

ранительным органам, таким как Интерпол и Европол, или органам пограничного контроля, таким как Европейское агентство пограничной и береговой охраны (Фронтекс), решать проблемы безопасности сегодняшнего дня. Биометрия, включая технологию распознавания лиц, может стать важным инструментом для идентификации преступников по записям камер видеонаблюдения. Анализ оперативных данных также имеет ключевое значение для выявления схем преступлений, установления связей между преступниками и расследованиями, а также выявления угроз.

При этом, однако, существуют проблемы, которые необходимо учитывать⁸⁷. Как упоминалось в главе V «Правовые и институциональные основы», организаторы КСМ и заинтересованные стороны должны ориентироваться в тонкостях законов о конфиденциальности данных (включая законы о сборе и защите данных), а также этических норм. Поскольку они различаются в разных странах, это создает неравную ситуацию с точки зрения типа данных, к которым органы власти могут получить доступ или которыми они могут поделиться.

В отношении планирования организаторы должны использовать знания, опыт и экспертизу партнеров из частного сектора для разработки и применения соответствующих мер по предупреждению киберугроз или реагированию на них. (См. главу I «Руководство»).

Поставщики услуг

Для удовлетворения потребностей спортсменов, официальных лиц, зрителей и средств массовой информации в рамках каждого КСМ возникает необходимость привлекать поставщиков услуг частного сектора во многих областях, включая строительство, обустройство места проведения соревнований, общественное питание, уборку и транспорт. Эти структуры также могут быть дополнены многочисленной армией добровольцев. В отношении безопасности организаторам необходимо установить протоколы безопасности для каждой из этих областей. Протоколы должны включать стратегии коммуникации, обучение, проверку персонала и выдачу разрешений на доступ к объекту.

Есть ряд внешних поставщиков услуг, которых необходимо вовлекать в процесс планирования мер безопасности. Службы санитарии, транспорт (например, авиакомпании, железнодорожный транспорт, автобусы, метро), поставки продуктов питания и напитков, коммунальные службы водоснабжения и энергоснабжения, службы скорой помощи и здравоохранения, а также других сертифицированных поставщиков услуг следует коллективно привлекать на ранних стадиях планирования для обеспечения участия и установления стандартов.

Частная охрана

Частные охранные предприятия играют особенно важную роль в планировании мер обеспечения безопасности. Отношения между государственным и частным секторами могут быть сложными, поскольку государственные учреждения иногда настороженно относятся к частному сектору из-за проблем, связанных с этическими и профессиональными стандартами и качеством услуг. Это беспокойство можно в некоторой степени смягчить, обеспечив соответствие привлекаемых частных охранных предприятий признанным стандартам, таким как ISO 18788:2015 (Система менеджмента операций по обеспечению личной безопасности), разработанный базирующейся в Женеве Международной организацией по стандартизации, который обеспечивает основу для системы управления охранными операциями и описывает профессиональное поведение, ответственность по действующему законодательству и соблюдение требований в области прав человека⁸⁸. Тем не менее, государственные учреждения признают ограниченность своих возможностей по обеспечению всего, что нужно для организации крупного спортивного мероприятия, и признают необходимость сотрудничества с частным сектором для обеспечения ожидаемого уровня защиты и безопасности.

При разработке планов мер обеспечения безопасности необходимо четко разграничить функции и распределить задачи между частными охранными предприятиями и правоохранительными органами, а также обеспечить постоянный обмен информацией между этими заинтересованными сторонами.

87 URL: <https://journalofbigdata.springeropen.com/track/pdf/10.1186/s40537-019-0206-3.pdf>.

88 URL: <https://www.iso.org/standard/63380.html>.

Отношения с организациями гражданского общества

Гражданское общество в лице местных сообществ, неправительственных организаций (НПО), организаций болельщиков и отдельных зрителей (особенно влиятельных фигур в социальных сетях) играет важную роль в планировании мер безопасности для КСМ. Члены этих групп являются не только источником местных оперативных данных, но и могут предоставить важные точки зрения и ценную информацию по ключевым вопросам, таким как права человека или воздействие на местное сообщество. Привлечение представителей гражданского общества на ранних этапах процесса планирования поможет наладить важные отношения сотрудничества, способствующие успешному проведению мероприятия.

- **Местные сообщества.** Создание механизмов связи, консультаций и сотрудничества с местными общественными группами может помочь улучшить конкретные аспекты планирования и операций по обеспечению безопасности. Например, НПО, занимающиеся специальными вопросами, такими как предупреждение радикализации молодежи и насильственного экстремизма, могут обеспечить более точное понимание местных условий и предоставить экспертные знания и инструменты, которые могут быть полезны для планирования мер безопасности. В сфере безопасности местные сообщества также являются источником информации, например, о людях с особыми потребностями, таких как инвалиды, которым следует уделять особое внимание при организации действий в условиях скопления людей или на контрольно-пропускных пунктах.
- **Организации болельщиков.** Взаимодействие с организациями болельщиков на ранних этапах может стать источником информации о передовом опыте и тем самым минимизировать конфликты между группами фанатов или их негативную реакцию на действия сотрудников службы безопасности. Они также могут предоставить возможность создать положительный стереотип для продвижения среди болельщиков или способствовать сотрудничеству между организациями болельщиков напрямую или через более крупные сети, такие как «Футбольные болельщики Европы» — для обмена идеями и налаживания важных отношений в поддержку мирных игр.

ВСЕ УСПЕШНЫЕ ВИДЫ СОТРУДНИЧЕСТВА, ВКЛЮЧАЯ ТЕ, КОТОРЫЕ ПРЕОДОЛЕВАЮТ ГРАНИЦЫ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ, ЧАСТНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ И ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ

- привлечение ключевых заинтересованных сторон;
- четкое изложение миссии и подробное распределение обязанностей;
- общий руководящий документ или рамочная основа для сотрудничества;
- эффективное руководство со стороны как государственного, так и частного сектора;
- доброжелательность, доверие и уважение между участниками;
- прозрачность и подотчетность в сфере государственных финансов;
- повышение ситуационной осведомленности путем обмена оперативными данными;
- регулярные и эффективные коммуникации;
- обсуждение за круглым столом по темам, связанным с антикризисным управлением;
- обзор и анализ последующих мер по итогам проведения мероприятия.

Источник: IACP. (2004). *Building Private Security/Public Policing Partnerships to Prevent and Respond to Terrorism and Public Disorder*; URL: <https://www.theiacp.org/sites/default/files/2018-08/ACFAB5D.pdf>

РЕКОМЕНДАЦИИ

Сотрудничество заинтересованных сторон

Общие принципы

- Обеспечить понимание «сотрудничества заинтересованных сторон», основанного на общих ценностях, как необходимого условия для проведения КСМ в безопасной среде. Обеспечить установление тесного и эффективного сотрудничества заинтересованных сторон на самых ранних стадиях планирования и поддержание его вплоть до этапа после завершения мероприятия.
- Вовлекать широкий круг заинтересованных сторон и поощрять их к решению своих конкретных проблем, связанных с безопасностью (например, национальную полицию, пожарную службу, Красный Крест, медицинские учреждения, участвующие спортивные организации и органы, ответственные за спортивные объекты, логистику, защиту гражданского населения, волонтеров, частные и общественные службы безопасности VIP-персон, транспорт (воздушный и автомобильный), кибер- и информационные технологии).
- Провести оценку потенциала с привлечением многопрофильных экспертов в данной области, с тем чтобы определить возможности каждого партнера и разработать дорожную карту для создания необходимого общего потенциала безопасности.
- Внедрить системы проверки и досмотра лиц, непосредственно участвующих в планировании и осуществлении мер безопасности.
- Ввести протоколы безопасности для строительных работ, обустройства места проведения соревнований, организации питания, уборки, работы волонтеров и транспортных зон. Такие протоколы могут включать стратегии коммуникации, подготовку кадров, требования к проверке и досмотру персонала и выдачу разрешений на доступ к объекту.

Международное сотрудничество и информационно-пропагандистская деятельность

- Обеспечить, чтобы национальные службы разведки и безопасности проводили оценку угроз в рамках тесных и регулярных консультаций с международными партнерами, включая страны, откуда ожидается значительный приток фанатских групп.
- Рассмотреть возможность подписания конкретных двусторонних и/или многосторонних соглашений с международными партнерами в качестве инструмента для укрепления сотрудничества и поддержки конкретных действий в преддверии и во время КСМ.
- Использовать подчас весьма широкую помощь, которую международные и региональные организации могут предложить странам в области планирования и осуществления мер безопасности до и во время проведения КСМ.
- Привлекать все страны, представленные на КСМ, к участию в подготовке к обеспечению безопасности и к обмену ресурсами в качестве условия наращивания потенциала в сфере безопасности и снижения потенциальных угроз и рисков.

Обмен информацией

- Поддерживать сотрудничество заинтересованных сторон путем создания эффективных механизмов обмена информацией, в том числе посредством а) создания информационно-технологической платформы, соответствующей применимым нормам, которую можно использовать для безопасного и беспрепятственного обмена данными между заинтересованными сторонами; и б) создания в странах-участницах платформ для конкретных мероприятий, где можно собирать и анализировать соответствующую информацию о безопасности.
- Использовать защищенные каналы, предлагаемые международными и региональными правоохранительными организациями, для обмена оперативной информацией с другими странами.

Взаимодействие с частным сектором

- Развивать функциональные государственно-частные партнерства (ГЧП) для повышения безопасности и защиты населения во время проведения КСМ.
- Поощрять заинтересованные стороны из частного сектора к участию во всестороннем обмене информацией в целях обмена оценками рисков, повышения ценности/эффективности/глубины диалога по вопросам безопасности, а также, при необходимости, в разработке решений в сфере безопасности. Обмен информацией между государственным и частным секторами следует подкреплять заключением специальных соглашений.
- На протяжении всего процесса планирования и реализации мер безопасности привлекать к их обсуждению владельцев и руководителей а) критически важных объектов инфраструктуры, через которые будут предоставляться основные услуги для КСМ, и б) объектов (например, «легких целей»), которые могут стать целями нападений в связи с КСМ.
- Проводить регулярные брифинги по безопасности среди спонсоров, организаторов мер безопасности и правоохранительных органов в целях, помимо прочего: а) обсуждения потенциальных мер безопасности для защиты спонсоров, которые могут стать объектами криминальных или террористических нападений; б) изучения способов, которыми спонсоры могли бы вносить свой вклад в планирование и операции по обеспечению безопасности; в) использования маркетингового опыта спонсоров для разработки соответствующих информационных сообщений о мерах безопасности.

Взаимодействие с гражданским обществом

- Признать решающую роль, которую играет гражданское общество (в виде местных сообществ, неправительственных организаций, организаций болельщиков и влиятельных индивидуальных зрителей) в планировании мер безопасности КСМ, и заранее определять, какой вклад может внести гражданское общество в деятельность по ликвидации последствий инцидентов, связанных с безопасностью.
- Поощрять заинтересованные стороны из частного сектора к участию во всестороннем обмене информацией в целях обмена оценками рисков, повышения ценности/эффективности/глубины диалога по вопросам безопасности, а также, при необходимости, в разработке решений в сфере безопасности.

- Работать с НПО, включая местные организации по вопросам социальной справедливости, в целях: а) обмена информацией, наращивания потенциала и повышения уровня подотчетности по важнейшим вопросам прав человека; и б) получать консультации о том, каким образом следует решать такие вопросы, как расизм, дискриминация, нищета или гражданские права в рамках подготовки и проведения операций по обеспечению безопасности.
- Развивать взаимодействие с организациями болельщиков для информирования о примерах передовой практики как способе минимизации конфликтов между группами фанатов или их негативной реакции на действия сотрудников службы безопасности.

VII. Планирование мер безопасности



Сразу после получения страной права проведения КСМ следует приступить к планированию мер безопасности и в конечном счете — к созданию комплексной системы, способной обеспечить эффективную структуру безопасности мероприятия.

Планирование мер безопасности должно основываться на концепции, разработанной на момент подачи заявки (см. главу III «Основы безопасности на крупных спортивных мероприятиях», раздел «Руководство и общая концепция»), с тем чтобы обеспечить непрерывность всего процесса, пересматривать его в свете возможных новых проблем и изменений в глобальном, региональном и местном контекстах, а также составить четкую дорожную карту продвижения к мероприятию.

Цель данной главы — привлечь внимание к процессу планирования мер безопасности, сосредоточив внимание на основных партнерах, их мандатах и на том, как они могут работать совместно для максимального использования ресурсов и повышения эффективности в качестве средства контроля затрат на этапе планирования и оперативной работы.

В ней также уделяется внимание требованию обеспечения надлежащего управления с учетом принципов и всех элементов, которые должны лежать в основе планирования мер безопасности, включая руководство, благое управление, государственно-частное партнерство, сбор оперативных данных, рациональное использование людских и материальных ресурсов и эффективную коммуникацию.

Решающее значение для успеха КСМ имеет создание группы старших руководителей (ГСР), в состав которой входят высокопоставленные представители государственных учреждений, организационных комитетов и предпринимательского сектора. ГСР несет основную ответственность за обеспечение

целенаправленности и согласованности более широкой миссии КСМ. Аналогичные вспомогательные структуры следует создать для других функциональных областей организации КСМ, включая сферу безопасности. Эти другие системы должны иметь прямую и взаимозависимую связь с ГСР.

В рамках предлагаемой ниже системы планирования представители множества учреждений с различным опытом работы задействованы на различных уровнях в качестве административных руководителей, руководителей высшего звена, управленцев среднего звена и специалистов по тактическому планированию.

- Одно министерство выступает в качестве ведущего правительственного ведомства по вопросам безопасности, ответственного за мероприятие, и является представителем правительства в ГСР.
- Министерство спорта (при отсутствии специального министерства спорта, это может быть министерство внутренних дел или другое ведомство) предлагает необходимые административные, логистические и надзорные услуги по обслуживанию мероприятий в пределах своей сферы ответственности. Для таких КСМ, как Олимпийские игры или чемпионат мира по футболу ФИФА™, правительство часто создает дополнительную инфраструктуру на уровне кабинета министров для повышения эффективности управления и предоставления услуг.
- Создается комитет кабинета министров во главе с премьер-министром/президентом или назначенным министром и в составе старших министров кабинета министров, таких как министры финансов, безопасности, общественных работ и т. д. Комитет кабинета министров контролирует политику правительства, расходы и законодательство в части, касающейся КСМ.
- Орган по проведению мероприятия обеспечивает комплексный общегосударственный подход с участием ряда министерств, таких как министерство финансов, внутренних дел (МВД), общественной безопасности, обороны, здравоохранения, транспорта, юстиции, служб иммиграции, пограничного контроля, инфраструктуры и иностранных дел.
- Национальное и международное сообщество служб безопасности и разведки создают параллельную, но отдельную структуру, иногда называемую Комитетом по безопасности, который отвечает за проведение мероприятия в условиях защищенности и безопасности.
- Правительственные департаменты предоставляют в рамках своего мандата услуги в поддержку мероприятия и координируют их с местным организационным комитетом и международной спортивной федерацией (см. главу VI «Сотрудничество заинтересованных сторон», подраздел 4.3 «Межведомственное сотрудничество»).

Теперь, когда дано описание более широких взаимозависимостей КСМ, можно лучше понять связи между концепцией, руководством и управлением с точки зрения иерархии подчиненности.

Как уже упоминалось во Введении, для достижения желаемого конечного результата каждое КСМ должно ориентироваться на общую концепцию и связанные со спортом ценности и отражать их. Это также может способствовать этичному урегулированию «щекотливых» ситуаций и стать основой для разнонаправленной стратегии коммуникации.

Для того, чтобы планирование было ориентировано на выполнение основной миссии и соответствовало модели совместного управления, в рамках которой все участвующие группы и организации соблюдают согласованные стратегии и процедуры, требуется сильное руководство на всех уровнях. По этой причине важно тщательно подобрать правильных руководителей, то есть способных и опытных личностей с сильными навыками межличностного общения и коммуникации, которые смогут гармонично работать вместе на основе четкого мандата.

Планирование мер безопасности для КСМ — это масштабное и сложное мероприятие, которое требует упреждающего стратегического мышления и участия высокопоставленных государственных чиновников, местных организаторов и партнеров из предпринимательского сектора. Планирование не может основываться на случайном наборе идей и соображений, оно должно быть хорошо продуманным процессом, позволяющим справиться с широким спектром проблем, способных повлиять на процесс планирования. Объединение усилий многочисленных партнеров, необходимое для того, чтобы они разделяли одни и те же ценности и могли работать совместно для выполнения общей миссии, определение потребностей в людских и материальных ресурсах, а также предоставление средств для создания и внедрения устойчивой системы планирования — вот лишь некоторые из задач, которые предстоит решить ведущей организации по вопросам безопасности.

В самом общем виде системы состоят из трех основных компонентов: исходных данных, процессов и итоговых результатов. Эта концепция рассматривается далее в этой главе.

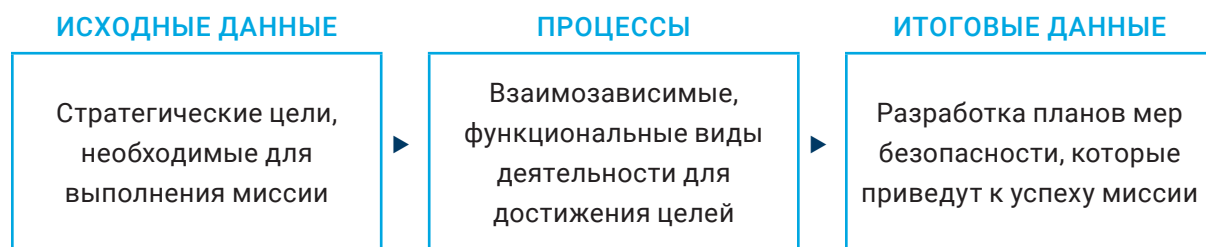


Рисунок 2. На этой блок-схеме показаны основные компоненты системы с точки зрения планирования мер безопасности.

► Характеристики системы планирования мер безопасности

Для создания достаточно скоординированной системы, которая принимает исходные данные, обрабатывает их и производит итоговые данные для достижения организационных целей, необходимо понимание конкретных характеристик, которые потребуются системе для обеспечения ее эффективности. Что касается требований к системе с точки зрения составления планов мер безопасности для организации с участием многих ведомств в изменяющейся среде, то система планирования:

- должна быть способна составлять такие планы, которые необходимы для выполнения миссии мероприятия. Эффективны ли компоненты системы с точки зрения объема работ с учетом имеющегося времени?
- в отношении людских и материальных ресурсов, должна быть способна обрабатывать большие объемы данных в критически короткие сроки;
- должна быть способна преодолевать неожиданные трудности, требующие быстро сформулированного ответа. Изменение места проведения мероприятия, нехватка людских ресурсов, технические сбои, разногласия по поводу ответственности, проблемы с мобильностью, проблемы в области здравоохранения и погодные условия — вот лишь несколько примеров непредвиденных обстоятельств, которые необходимо решать творчески.



► **Ключевые элементы системы планирования мер безопасности**

Успешная система планирования мер безопасности должна быть построена с учетом целого ряда ключевых элементов; главные из них представлены ниже.

Руководство

Опыт показывает, что необходимыми компонентами функции руководства являются два противоположных, но взаимодополняющих и одинаково важных стиля руководства, а именно: руководство, ориентированное на отношения, и руководство, ориентированное на задачу. Стиль руководства, ориентированного на отношения, требует высокой степени дипломатии для укрепления отношений со стратегическими партнерами и для демонстрации заботы о нуждах специалистов по планированию, в обязанности которых входит планирование мер безопасности. Руководитель, ориентированный на выполнение задачи, должен мотивировать сотрудников и подчеркивать важность выполнения задачи, устанавливая цели, обеспечивая надлежащий контроль и следя за тем, чтобы планирование оставалось целенаправленным и осуществлялось по графику. Оба эти подхода необходимы для работы в изменяющейся среде с множеством партнеров и конкурирующими требованиями в течение длительного периода времени.

Благое управление

Уроки, извлеченные из предыдущих мероприятий, показывают, насколько критически важно, чтобы крупная и сложная организация по планированию имела систему благого управления, гарантирующую, что ее участники следуют установленной процедуре, стратегиям и операциям, предусмотренным в мандате. Как поясняется во вступительном разделе настоящего руководства, концепция благого управления воплощает, помимо прочего, такие ценности, как уважение разнообразия и культуры, защита прав человека, гендерное равенство, инклюзивность и экологически устойчивый подход.



Рисунок 3. Характеристики и элементы системы планирования мер безопасности

Людские и материальные ресурсы

Лица, принимающие решения, должны понимать сложные задачи планирования мер безопасности и необходимость участия опытных и квалифицированных специалистов от всех заинтересованных сторон на каждом этапе проведения мероприятия: на этапах исследования, подачи заявки, планирования и реализации.

Для создания надежной системы безопасности требуется значительный объем исследований, чтобы обеспечить наличие необходимых возможностей и потенциала для реагирования на известные потребности и возникающие проблемы, связанные с миссией. Для того чтобы система планирования работала, необходимо оценить потребности в людских и материальных ресурсах.

Необходимо определить функциональные компоненты системы безопасности с конкретным кругом полномочий для описания мандатов, с четкими функциями и обязанностями при одновременном обеспечении подотчетности. Такими элементами являются, в частности, консультативные группы, управляющие старшего звена, объединенные группы оперативного планирования (ОГОП), сводные группы по управлению рисками, профильные группы и специалисты-практики по планированию (см. рисунок 3 выше). В то же время опыт показывает, что назначение на эти должности необученных и неопытных сотрудников по планированию чревато сбоем в системе, повышенным стрессом, отсутствием доверия со стороны руководства и несоблюдением критических сроков. По этим причинам и в соответствии с Конвенцией Сен-Дени, которая требует, чтобы сотрудники службы безопасности были соответствующим образом оснащены и обучены (см. главу VI «Правовые и институциональные основы»), следует серьезно рассматривать вопрос о проведении подготовки, сфокусированной на принципах планирования и требованиях к конкретному КСМ, чтобы обеспечить понимание функций, обязанностей и ожиданий сотрудников как государственных служб безопасности, так и частных охраняемых предприятий.

Проектирование систем безопасности

Проектирование систем безопасности или техника обеспечения безопасности могут быть описаны как проектирование технических систем безопасности, применяемых на КСМ. Это является частью общей комплексной стратегии снижения риска, которая должна быть максимально удобной для пользователя и минимизировать необходимость в дополнительной операционной безопасности, обеспечивая тем самым максимально эффективный общий уровень безопасности для КСМ. Некоторые элементы безопасности эффективнее выполняются «умными» технологиями, а не людьми. Например, важным аспектом безопасности КСМ стало использование технологии искусственного интеллекта (ИИ) для сбора информации об угрозах, которая находится в открытом доступе и доступна в социальных сетях.

Процесс проектирования систем безопасности должен быть инициирован организационным комитетом КСМ, в идеале – на как можно более раннем этапе процесса проектирования. Ведомства, ответственные за риски (например, правительство, местный совет, министерство внутренних дел, организационный комитет), должны отвечать за управление процессом проектирования систем безопасности и за его анализ на всех этапах разработки проекта. Необходимо установить четкие каналы связи между службой безопасности местного организационного комитета и ключевыми заинтересованными сторонами в сфере безопасности.

ОБЩИЕ ЭЛЕМЕНТЫ – ПРОЕКТИРОВАНИЕ СИСТЕМ БЕЗОПАСНОСТИ

Электронные системы безопасности

- Системы видеонаблюдения
- Системы контроля доступа (СКД)
- Системы обнаружения несанкционированного доступа (СКНД)
- Системы управления безопасностью (СУБ)
- Проектирование сетей безопасности и прокладка кабелей

Физические системы безопасности

- Ограждения/барьеры
- Противовзрывная/противопулевая/противоосколочная защита
- Смягчение воздействия враждебных транспортных средств (СВВТС)
- Укрепленные участки

Системы кибербезопасности

- Проектирование систем кибербезопасности включено в процесс проектирования электронных систем безопасности, например, создания защищенной сети, защищенных кабельных сетей и т. д. Проектирование систем кибербезопасности должно быть включено в общий процесс проектирования спортивного мероприятия.

Технология

В отношении технологии решающее значение для этапов планирования, реализации и этапа после завершения мероприятия имеют системы управления информацией. Взаимодействие компьютерных и телекоммуникационных сетей значительно увеличивает возможности внутренних коммуникаций и управления информацией. Дополнительная потребность в ресурсах возникает для целей оценки потребностей в площадях для размещения, например, офисных помещений, мебели, транспортных средств и жилых помещений.

Технологии повсеместно присутствуют в повседневной жизни большинства людей, и точно так же дело обстоит, когда речь идет о решениях в сфере безопасности для КСМ. Хотя задача оценки, выбора и окончательного применения технологического оборудования и услуг может показаться сложной, ее можно упростить, следуя некоторым простым рекомендациям. В этом разделе мы сначала определим соответствующие области, в которых технология играет решающую роль, а затем предложим читателям некоторые примеры передовой практики, которые можно применять ко многим КСМ.

При оценке решений в области информационных технологий (ИТ) для КСМ важно рассмотреть варианты и возможности в трех пересекающихся областях.

Области технологических решений



Рисунок 4. Области технологических решений

Первая область решений охватывает основные, коммерчески доступные сети, устройства и приложения. Сюда входят ИТ-поставщики, поставщики услуг и фирмы, которые модифицируют уже существующие продукты с последующей из перепродажей (VAR) и которые ориентированы на поставку на рынок решений по схеме «предприятие-потребитель». Во-вторых, существуют решения, которые ориентированы на отраслевые и государственные структуры и связаны с конкретными операциями, такими как транспорт, общественная безопасность и коммунальные услуги. Большинство хорошо зарекомендовавших себя мест проведения мероприятий и развлечений хотя бы часть своих инвестиций осуществляют именно в этой области. Третья область охватывает решения, специфичные для управления мероприятиями, с упором на простоту применения, доступ и проверку идентичности, а также работу командно-оперативного центра. Каждая область решений дополняет другие, а при правильной интеграции и планировании они могут развертываться параллельно друг с другом.

Лицам, принимающим решения, следует уделить основное внимание проверенным технологиям, которые были тщательно протестированы, и искать доступные решения, одобренные пользователями. По возможности, специалистам по планированию следует избегать применения новых, но непроверенных решений. Помимо того, что для проверенных решений легче составлять бюджет и их финансовые последствия более понятны, они имеют референсных клиентов в связи с проводимым мероприятием, которых можно опросить, и в отношении них уже выполнены требования адаптации к местным условиям.

Когда это целесообразно, следует применять технологии с открытым исходным кодом, совместимые с унаследованными технологиями. Программное обеспечение с открытым исходным кодом — это программное обеспечение, в котором исходный код, использованный для создания программы, находится в свободном доступе для публичного просмотра, редактирования и распространения. В отличие от закрытого или защищенного программного обеспечения, лицензия с открытым исходным кодом поощряет совместный подход сообщества к разработке, расширению и будущей совместимости решений⁸⁹. Следует обратить внимание на то, что связанные с КСМ решения с открытым исходным кодом должны применять только те технологии с открытым исходным кодом, которые используют установленные форматы, спецификации и процедуры. Кроме того, могут быть актуальны гибридные модели, сочетающие технологии с открытым и закрытым исходным кодом, в зависимости от требований безопасности и других потребностей.

Корпоративные партнеры и спонсоры

Как более подробно описывается в главе VI «Сотрудничество заинтересованных сторон», ключевые корпоративные партнеры и спонсоры играют важную роль в проведении и успехе КСМ. Это также распространяется на всю сетевую структуру безопасности мероприятия. Специалисты по планированию мер безопасности из госструктур должны с уважением относиться к соглашениям и ожиданиям ключевых партнеров и спонсоров, поскольку они сделали значительные инвестиции в виде опыта, людских и материальных ресурсов, а также финансовых средств. Существуют возможности для взаимовыгодного сотрудничества по вопросам безопасности, поскольку большинство ключевых партнеров имеют собственный аппарат безопасности, в который входят специалисты по вопросам безопасности и специалисты в области разведки, причем часто — это бывшие государственные чиновники. Корпоративные партнеры также располагают материальными активами, которые можно совместно использовать для выполнения общих задач/целей в сфере безопасности. В тех случаях, когда корпоративные партнеры и спонсоры имеют в своем штате квалифицированных специалистов по безопасности, они должны быть включены в соответствующую Объединенную группу оперативно-го планирования (ОГОП), как показано на рисунке 5 ниже.

Стратегические коммуникационные каналы

Важно обеспечить бесперебойную коммуникацию с соответствующей аудиторией и по надлежащим каналам. Именно поэтому одним из важнейших компонентов системы планирования являются эффективные стратегии внутренней и внешней коммуникации. На вершине пирамиды должен находиться

⁸⁹ URL: <https://www.esri.com/news/arcnews/spring11/articles/open-source-technology-and-esri.html>.

ся четкий план реагирования на инциденты и обеспечение связи в кризисных ситуациях в случае крупного инцидента в сфере безопасности, при том, что столь же бесперебойно должны осуществляться текущие контакты в рамках групп безопасности.

Сбор оперативных данных и обмен ими

Роль сбора оперативных данных становится все более важной в эпоху террористических угроз, направленных на большие скопления людей, например, во время крупных спортивных мероприятий. Когда речь идет об обеспечении безопасности любого КСМ, решающее значение имеют оперативные данные и своевременный обмен информацией по хорошо налаженным каналам с участием международных и национальных разведывательных сообществ, а также государственных и частных заинтересованных сторон различного уровня, участвующих в обеспечении безопасности мероприятия (см. главу VI «Сотрудничество заинтересованных сторон», раздел «Обмен информацией и оперативными данными»). Во многих странах имеются двусторонние или многосторонние механизмы обмена информацией, и эти механизмы следует задействовать на ранних этапах планирования КСМ.

Оперативные данные критически важны для понимания угроз и оценки риска. На основе оперативных данных определяется приоритетность ресурсов, а также относительная интенсивность операций по обеспечению безопасности во всем спектре мероприятий. Хотя официальные государственные информационные сети являются основой для сбора и распространения информации, не следует недооценивать ценность и масштаб информационно-аналитических возможностей частного сектора и отдельных корпораций, поэтому их необходимо использовать.

Главное ведомство по вопросам безопасности совместно с заинтересованными сторонами важнейших объектов инфраструктуры должны провести оценки угроз и рисков в местах проведения мероприятий и на важных объектах за пределами таких мест. Задолго до проведения мероприятия следует также собирать информацию из открытых источников, в режиме реального времени о подозрительной деятельности или тайных операциях. Источники оперативных данных должны своевременно представлять точные отчеты на протяжении всего этапа планирования мероприятий, с тем чтобы обеспечить изменение планов и стратегий по смягчению последствий угроз безопасности КСМ. Хорошим примером этого являются Олимпийские игры 2012 года в Лондоне, когда правительство Соединенного Королевства разработало специальную методику выявления типов и относительных уровней риска, которые могли помешать обеспечению защищенности и безопасности проводимого КСМ, тем самым предоставляя информацию для принятия решений и планирования на стратегическом уровне⁹⁰.

Поскольку многие КСМ проводятся в течение нескольких дней и в разных местах, возникают серьезные проблемы в области безопасности и общественного порядка, связанные с мобилизацией достаточных ресурсов и возможностей по противодействию множеству возможных угроз. Специалисты по планированию мер безопасности должны обеспечивать тонкий баланс между концепцией «доступности для всех» и необходимостью максимально снизить предполагаемые риски.

► Интегрированная стратегия планирования мер безопасности

Интеграция должна быть составной частью общей стратегии при планировании КСМ. Сложность проблемы состоит в том, чтобы несколько организаций одновременно работали над выполнением общей миссии и в то же время выполняли свои собственные мандаты, стратегии и директивы.

По этой причине главное ведомство по вопросам безопасности должно применять стратегический подход в рамках системы планирования с целью обеспечить межведомственное сотрудничество и избежать организационных конфликтов и пробелов в планировании. Например, различные ведомства могут осуществлять надзор за важнейшими объектами инфраструктуры (транспортные систе-

⁹⁰ См. Olympic Safety and Security Strategic Risk Assessment (OSSSRA), UK Home Office, 2011.

мы, электроснабжение, источники пресной воды, водные пути и т. д.), которые оказывают непосредственное влияние на функционирование места проведения мероприятия. Каковы будут последствия, если на спортивном стадионе внезапно отключится электричество или остановятся основные транспортные системы во время проведения Игр?

Существует требование о защите важнейших объектов инфраструктуры. Однако требования к планированию шире, поскольку они охватывают ведомства, ответственные за охрану границ, воздушные, морские и наземные операции.

ИНТЕГРАЦИЯ И ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ СОВМЕСТИМОСТЬ

Примером критически важного аспекта комплексного планирования и обеспечения функциональной совместимости является необходимость учитывать неофициальные объекты/мероприятия при планировании безопасности основного мероприятия. Это окажет влияние на планы действий в чрезвычайных ситуациях и размещение сил и средств для быстрого развертывания в случае инцидента. Такие силы и средства, как специализированное оборудование и персонал, ограничены, поэтому они часто используются для совместного выполнения заданий.

«Итоговым результатом» интегрированной системы планирования будет создание совместных, комплексных и автономных планов, которые являются функционально совместимыми. Поэтому интегрированная система безопасности с участием многих ведомств должна включать механизм обеспечения функциональной совместимости планов. Этот механизм будет более подробно рассмотрен ниже в разделе 2 «Инструменты планирования (результаты)».

Принимающие стороны определяют формат и организацию систем безопасности КСМ, используемых для конкретного мероприятия. Ни одна система планирования мер безопасности не может быть пригодна для всех стран, поскольку каждое мероприятие уникально в силу различия возможностей, вызовов, угроз и геополитических обстоятельств. Влияние на планирование и обеспечение безопасности оказывают правительственный надзор, политически обусловленные стратегии, финансовые ограничения и способность мобилизовать людские и материальные ресурсы в требуемые сроки. Именно поэтому системы должны обладать способностью адаптироваться к различным вызовам.

На рисунке 5 ниже представлена испытанная и проверенная интегрированная система планирования мер безопасности, используемая для планирования КСМ. Эта система содержит все компоненты, упоминаемые в данной главе.

Система планирования мер безопасности



Рисунок 5. Система планирования мер безопасности. Стратегические исходные данные обозначены голубым цветом, а реагирование в рамках тактических операций – синим. ОГОП означает Объединенную группу оперативного планирования.

2 Инструменты планирования (результаты)

Этот раздел служит стратегическим руководством для более детального планирования ключевых функций обеспечения безопасности. Он дает возможность определить прогнозы в отношении бюджета, пробелы в планировании, а также потребности в материальных и людских ресурсах. Он также предоставляет основу для определения категорий планов, управления ими и их изменения на этапе



планирования до стадии, когда они могут быть успешно выполнены⁹¹. И, наконец, в нем рассматривается процесс контроля качества, который помогает обеспечить совместимость планов и отсутствие в них пробелов в показателях эффективности задолго до того, как они станут составной частью генерального плана мер безопасности.

Как уже упоминалось, КСМ стали мишенью для террористов и других криминальных структур; поэтому для них необходимо разработать эффективные планы мер безопасности. Сюда относятся планы по обеспечению безопасности мест проведения мероприятий, транспортных систем, критически важных объектов инфраструктуры, операций в чрезвычайных ситуациях, обеспечения кибербезопасности и ряд других планов.

Для успеха всех КСМ крайне важно, чтобы планирование началось заблаговременно и чтобы был найден баланс между физической инфраструктурой безопасности и доброжелательной атмосферой мероприятия. Меры безопасности должны быть решительными, эффективными и непрерывными, но не выглядеть угрожающими или чрезмерными. Присутствие охраны должно быть заметным, но не вызывать чувство страха или излишнего беспокойства.

Прежде чем подробно рассказать о планах и процессе их разработки, важно еще раз подчеркнуть разницу между взаимосвязанными понятиями защиты и безопасности, поскольку они привлекают повышенное внимание правительств, принимающих комитетов и партнеров из предпринимательского сектора, когда речь идет о КСМ. Термины «защита» и «безопасность» часто используются как взаимозаменяемые, но интерпретируются по-разному в зависимости от того, о какой части света идет речь. Специалисты по планированию должны понимать разницу между этими тесно связанными понятиями, поскольку они являются основополагающими в процессе планирования.

- Безопасность в контексте КСМ может пониматься как отсутствие опасности или риска получения травмы или вреда. Меры безопасности сигнализируют о «стабильности обстановки», что создает чувство уверенности для спортсменов, зрителей и персонала мероприятия. Планирование мер безопасности должно быть сосредоточено на мерах по предупреждению и смягчению последствий при урегулировании случайных и незапланированных негативных событий.
- Защита в контексте КСМ означает наличие мер, которые могут обеспечить охрану и устойчивость к потенциальному вреду или ущербу, нанесенному враждебными силами, которые хотят использовать факторы уязвимости и вызвать нежелательные изменения.

⁹¹ Ниже представлен концептуальный подход к составлению и изменению плана, основанный на общих для многих КСМ операционных сообщениях. Этот подход не является методикой для составления конкретного плана.

Например, террористические нападения несут высокий риск в плане защиты для «уязвимых» целей. Планирование мер защиты должно быть сосредоточено на обнаружении, предупреждении злоумышленных действий и мерах реагирования для охраны бенефициаров (спортсменов, зрителей, персонала) от таких действий.

ПРИМЕРЫ МЕР БЕЗОПАСНОСТИ

- Хранение опасных материалов, таких как бензин для топливных генераторов, может представлять серьезный риск для безопасности, если они хранятся вблизи трибун для спортсменов или зрителей.
- В стратегически важных местах проведения мероприятий должны присутствовать профессиональные медицинские бригады с вспомогательным медицинским персоналом, машинами скорой помощи, дефибрилляторами и т. д.
- Должны быть четко определены пути эвакуации, известные всему персоналу, а для посетителей должны быть соответствующие указатели.

ПРИМЕРЫ МЕР ЗАЩИТЫ

- Должен существовать план по выявлению и предупреждению террористических актов. Своевременные и точные оперативные данные, тайные операции, кибербезопасность и охрана периметра – все это позволяет противостоять не только террористическим актам, но и другим умышленным действиям, таким как протесты с применением насилия и уничтожение имущества (см. главу V «Правовые и институциональные основы»).

► Категории планов

Подобно фабрикам, которые могут производить различную продукцию в достаточно быстром темпе, системы планирования, которые можно рассматривать как «фабрики», производят выполнимые детальные планы. С точки зрения составления или разработки планов безопасности для КСМ, существуют два основных аспекта планирования.

Во-первых, планы должны отвечать потребностям безопасности программы мероприятия (охват программы, то есть, когда и где будет проходить мероприятие, в течение какого периода времени, а также специфический характер отдельных мероприятий программы). Во-вторых, необходимо провести оценку угроз для безопасности присутствующих на мероприятии спортсменов, зрителей и персонала. Эти два соображения должны постоянно быть в центре внимания и заботы по мере изменения планов с ранней стадии их формирования на протяжении всего этапа планирования и до тех пор, пока они не будут признаны готовыми к исполнению.

Еще одной особенностью планирования КСМ является огромное количество планов, необходимых для удовлетворения разнообразных требований безопасности. В связи с этим полезно классифицировать планы, имеющие общие цели, по группам или категориям. Эти категории планов дополняют друг друга и являются взаимозависимыми с точки зрения их оперативных целей. Категории планов позволяют применять системный подход к управлению, который помогает обеспечить функциональную совместимость, анализ пробелов и более эффективное использование ресурсов.

Государственная политика, экономическое давление, географические реалии или уровень угрозы влияют на то, как специалисты по планированию распределяют планы по категориям. Для целей данной главы мы классифицируем планы по следующим категориям:

- **оперативные планы** являются в большей степени тактическими планами, разрабатываемыми для охраны или обеспечения безопасности конкретных территорий, таких как места проведения мероприятий и другие объекты за их пределами; к ним также относятся специализированные планы с конкретными функциональными требованиями, такие как кибербезопасность, транспорт, аккредитация, общественный порядок и борьба с терроризмом;
- **планы поддержки** составляются для обеспечения надлежащей логистики и ресурсов, необходимых для выполнения оперативных планов; планы поддержки могут включать, в частности, частную охрану, связь, логистику, мобилизацию людских ресурсов, передачу знаний, информационные технологии;
- **планы действий в чрезвычайных ситуациях** предназначены для управления изменениями или корректировками в области защиты и безопасности в период проведения мероприятия или на этапе реализации; они являются дополнением к оперативным планам и планам поддержки;
- **генеральный план мер безопасности** представляет собой сочетание различных категорий планов; генеральный план безопасности также должен стать составной частью более масштабного плана мероприятий в рамках КСМ.

► Трехэтапный процесс

Ниже представлен трехэтапный процесс, описывающий эволюцию планов от первого этапа (исходное состояние) ко второму (процесс проверки) и третьему (учения в целях подтверждения). Благодаря этой процедуре планы приводятся в «состояние готовности» для выполнения на оперативном этапе.

Первый этап (исходное состояние)

На этом этапе специалисты по планированию коллективно работают над составлением своих планов, соответствующих роли их организации в общей системе безопасности. При этом специалисты по планированию согласовывают свою деятельность с учетом критически важных целей миссии и основных ценностей миссии. На этот момент планы находятся на стадии формирования или исходного состояния, не пройдя процедуру межведомственной проверки (см. рисунок 6 ниже).

В демонстрационных целях здесь перечислены некоторые из наиболее важных планов с использованием тех же категорий, что и на рисунке 8, включая оперативные планы, планы поддержки и планы действий в чрезвычайных ситуациях. По мере составления плана все более очевидными становятся области его взаимозависимости.

Эволюция и проверка плана								
Пожарная служба	Скорая помощь	Связанные с мероприятием службы	Киберсфера	Защита	Трафик	Частные службы безопасности	Коммуникации	
Планы действий в чрезвычайных ситуациях			Оперативные планы			Планы поддержки		
Климат	Здравоохранение	Устойчивость	Пограничный контроль	Аккредитация	Мобилизация	ИТ	Передача знаний	
Этап 1. Специалисты по планированию коллективно составляют планы								

Рисунок 6. Визуальное отображение Первого этапа или исходного состояния. Показаны некоторые области планирования, связанные с тремя категориями планов. В перечисленные в этих рубриках планы входит большее количество планов, относящихся к каждой категории.

Оперативные планы

Оперативные планы должны быть достаточно гибкими, чтобы обеспечить публике доступ ко всем объектам для участия в качестве зрителей в КСМ, и в то же время в них должны быть предусмотрены адекватные меры безопасности для защиты спортсменов и публики от любых лиц, намеревающихся спровоцировать беспорядки, причинить вред или вызвать страх в обществе. Они должны быть широкими по охвату, включать воздушные, наземные и морские компоненты и концентрироваться на мерах сдерживания и вмешательства для пресечения злонамеренных действий, направленных на причинение серьезного вреда или увечий людям и уничтожение имущества. Как уже упоминалось, эти планы должны быть основаны на требованиях программы и оценках угроз/рисков (ОУР). Ниже приведен перечень некоторых наиболее важных соображений, которые необходимо учитывать при составлении оперативных планов на этапе исходного состояния.

Транспорт и управление дорожным движением

Преимущественно открытая и в основном незащищенная сеть систем общественного транспорта делает их привлекательными целями для преступников и террористов. Крупномасштабное нападение на один участок транспортной системы может, при наихудшем сценарии, привести к остановке всей сети, что повлияет на КСМ даже в том случае, если фактические места проведения мероприятий мишенью не являлись.

Управление дорожно-транспортным движением

Управление дорожно-транспортным движением является одним из связанных с КСМ элементов, которые обычно тщательно изучаются. Пробки, объезды и закрытие дорог часто связывают с проведением КСМ из-за присутствия на мероприятии большого количества зрителей и нагрузки на вспомогательную инфраструктуру. Специалисты по планированию мер безопасности должны работать с сотрудниками транспортных служб, инженерами по транспорту, коммунальными службами, пожарными службами, скорой медицинской помощью и другими службами, с тем чтобы свести к минимуму нарушение повседневной жизни зрителей, предприятий и населения в целом во время проведения мероприятия. По соображениям безопасности могут приниматься решения о временном перекрытии улиц и остановке транзитного транспорта, перенаправлении движения или изменении обычного порядка жизни. Крайне важно, чтобы воздействие этих изменений было соразмерным и длилось ровно столько, сколько действительно необходимо.

Специалистам по планированию рекомендуется рассмотреть возможность создания:

- выделенных полос на дорогах, связанных с проведением мероприятия;
- станций погрузки и разгрузки материалов с достаточными зонами досмотра, а также автобусных зон посадки-высадки зрителей; и
- парковочных зон для автомобилей зрителей вдали от мест проведения мероприятий, где обладатели билетов могут пройти предварительный досмотр, а затем на автобусе попасть в место проведения мероприятия.

Предпринимательский сектор также может помочь в планировании транспортной безопасности, поскольку многие частные компании имеют специализированную и профессиональную инфраструктуру безопасности, которую можно использовать для поддержки более широкой системы безопасности КСМ. Компании могут быть эффективными партнерами в сфере безопасности, и при необходимости можно рассматривать возможность их включения в состав совместных рабочих групп.

Кибербезопасность

Поскольку для обеспечения успешного проведения мероприятия организаторы широко используют технологии, важная информационная инфраструктура и другие сети с кибервозможностями становятся особенно уязвимыми для различных форм нападений со стороны как государственных, так и негосударственных субъектов. Соответственно, необходимо разработать широкую стратегию киберзащиты (см. главу V «Правовые и институциональные основы»).

План обеспечения кибербезопасности КСМ должен дополнять и максимально использовать существующие структуры национальных ведомств в сфере кибербезопасности и международные партнерства по борьбе с киберпреступностью. Сводная группа по кибербезопасности КСМ должна состоять из доверенных государственных и частных специалистов по безопасности информационных технологий управления информацией (ИТУИ), а также из следователей правоохранительных органов. В ходе совместной работы им необходимо составить и осуществить комплексный план борьбы с кибератаками, основанный на возможностях «обнаружения, реагирования и восстановления». Такой план должен предусматривать механизм защиты компьютеров, серверов, мобильных устройств, электронных систем, а также других сетевых компонентов.

Аккредитация

Аккредитацию можно рассматривать как один из краеугольных камней безопасности и первую линию обороны. Крайне важно, чтобы государственные должностные лица, местный организационный комитет, партнеры из предпринимательского сектора и участники хорошо понимали, что недостатки или сбои в процессе аккредитации могут повлиять на успех или неудачу КСМ. Если ошибки аккредитации не ограничиваются единичными сбоями, это может влиять на международную репутацию принимающей страны даже спустя долгое время после завершения крупного спортивного мероприятия.

Целью аккредитации является идентификация лиц и их функций в рамках КСМ и предоставление им необходимого доступа для выполнения этих функций. Аккредитация не является признаком привилегии или статуса; это — важный рабочий инструмент для управления большим количеством людей, участвующих в спортивных мероприятиях, и для облегчения их перемещения безопасным, но в то же время гибким способом.

Аккредитация:

- гарантирует, что только надлежащим образом квалифицированные и соответствующие требованиям лица имеют право участвовать в КСМ или выполнять официальные задачи;
- ограничивает доступ лиц только теми зонами, которые им необходимы для выполнения их официальных функций, и не допускает лиц, не имеющих полномочий, в защищенные и оперативные зоны; и
- обеспечивает защиту от рисков в сфере безопасности, проводя проверку биографических данных всех обращающихся за аккредитацией лиц.

Процедура аккредитации гарантирует, что заявки на аккредитацию заполняются точно, что подавшие заявку на аккредитацию лица прошли специальную проверку со стороны правоохранительных органов и что неуполномоченные лица не получают аккредитацию. К используемым в процессе аккредитации платформам относятся удостоверяющие личность пропуска (идентификационные карты), которые часто связаны со многими логистическими функциями КСМ. Пропуска не только предоставляют право доступа, но, благодаря нанесенному штрих-коду, могут быть использованы для получения услуг питания, проживания и проезда. В пропуска встраиваются такие средства защиты, как радиочастотный идентификатор (RFID), биометрическое распознавание, низкоэнергетические маячки Bluetooth и технология GPS.

Безопасность в местах проведения мероприятия и за пределами таких мест

Для защиты мест проведения КСМ следует рассмотреть возможность использования многоуровневого подхода.

На рисунке 7 ниже показаны уровни защиты и виды зон охвата защитой, которые каждый уровень обеспечивает на местах проведения КСМ. Сотрудники полиции и частной охраны должны быть стратегически размещены в пределах места проведения мероприятия и по внешнему периметру такого места в соответствии с возложенными на них обязанностями и ответственностью для обеспечения зон охвата защитой.

Место проведения крупного спортивного мероприятия (КСМ) – зоны безопасности

Зоны безопасности состоят из концентрических колец безопасности вокруг места проведения мероприятия, а также вертикального щита безопасности (бесполетная зона)

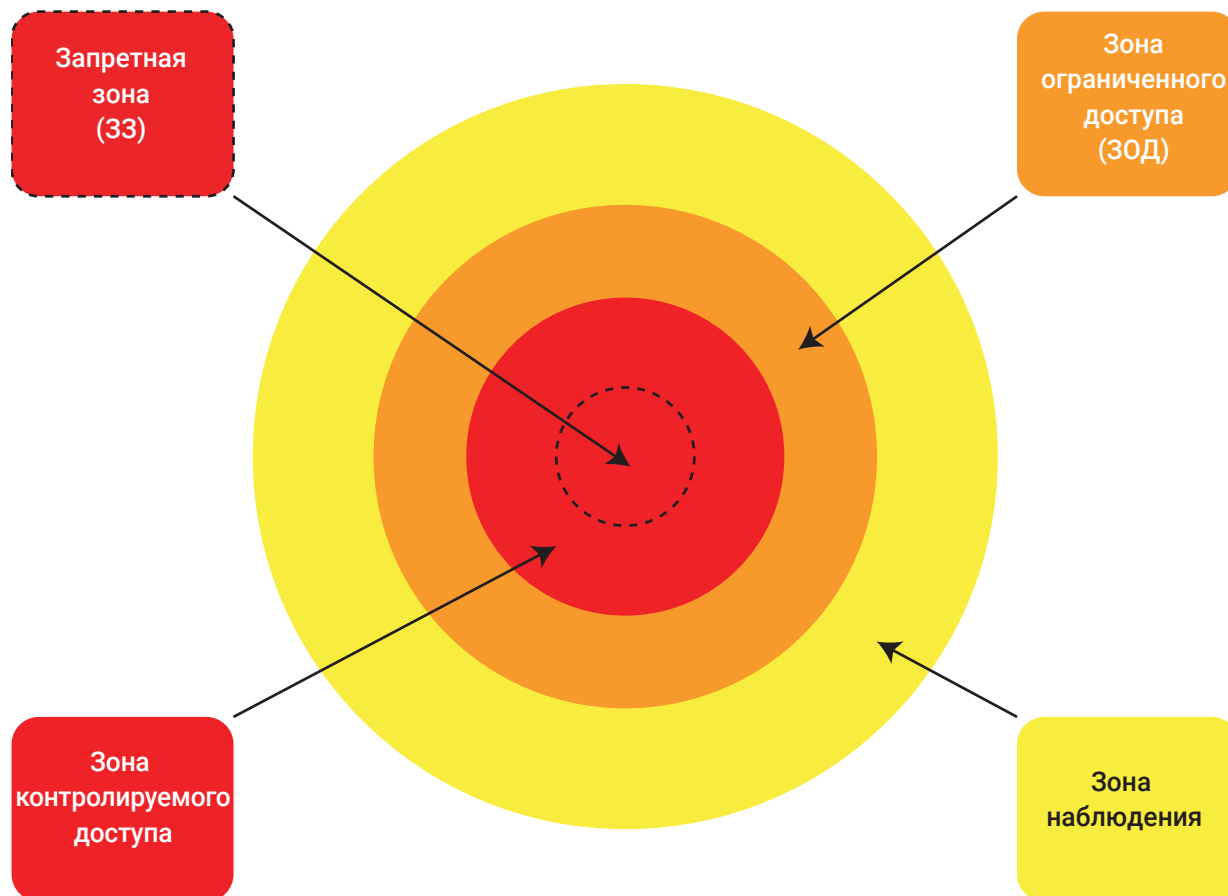


Рисунок 7. Уровни (зоны) безопасности места проведения мероприятия. Показана конфигурация концентрических колец безопасности, рекомендованных для защиты мест проведения КСМ и, в меньшей степени, объектов за пределами таких мест, расположенных в прилегающей городской зоне

- **Зона ограниченного доступа (ЗОД)** охватывает игровое поле, на которое имеют доступ только уполномоченные лица, такие как бригады по обслуживанию поля, телевидение/СМИ, официальные лица, связанные с проведением игры и состоянием поля, судьи, врачи, бригады первой помощи, игроки, спортсмены и сотрудники службы безопасности. Сюда также входят раздевалки игроков или спортсменов и медицинские помещения, а также помещения для обслуживающего персонала. Доступ в эту зону должен быть строго ограничен.
- **Зона контролируемого доступа (ЗКД)** охватывает внутренний периметр, который включает в себя зону трибун стадиона и зоны на территории стадиона, где находятся различные киоски и рестораны. Территория мероприятия обычно далеко выходит за пределы фактического места его проведения, учитывая площадки размещения радиовещательных и телевизионных СМИ, а также места проведения спонсорских мероприятий. Зона досмотра транспортных средств (ЗДТС) и зона проверки посетителей (ЗПП) должны располагаться

до въезда/входа любых транспортных средств (служебных, командных или официальных) или пешеходов на территорию ЗКД. В обязанности служб безопасности в этой зоне входит охрана жизни людей, предупреждение преднамеренного повреждения оборудования, а также сдерживание любого неправомерного поведения или другой угрозы в пределах территории места проведения мероприятия.

- **Запретная зона (ЗЗ)** охватывает непосредственные окрестности стадиона или внешний периметр. Основной задачей сотрудников службы безопасности является надлежащее осуществление операций в условиях скопления людей и пресечение любой преступной деятельности.
- **Зона наблюдения** охватывает общедоступную территорию за пределами запретной зоны. Основной задачей персонала, размещенного в этой зоне, является проведение регулярного полицейского патрулирования и мероприятий по обеспечению общественной безопасности, а также отслеживание, выявление и реагирование на любую необычную или подозрительную активность, которая может помешать нормальному проведению мероприятия.

Развертывание и использование аппаратуры наблюдения

Развертывание персонала должно быть дополнено установленными в стратегических местах периметра охранно-сигнализационными устройствами и системами камер видеонаблюдения CCTV с круговым обзором, позволяющими вести наблюдение и отслеживать проникновения в режиме реального времени. Как подчеркивается в главах V и VI «Правовые и институциональные основы» и «Сотрудничество заинтересованных сторон», при развертывании и использовании аппаратуры наблюдения всегда необходимо должным образом учитывать ее потенциальное воздействие на права человека, особенно в свете применимого законодательства о защите данных и права на неприкосновенность частной жизни. Специалисты по планированию должны изучить возможности государственно-частного партнерства для закупки и развертывания аппаратуры наблюдения. Технологические компании часто имеют связи с МСФ или ЛОК, и, если позволяют правила государственных закупок, можно договориться о спонсорской помощи в натуральной форме.

Пограничный контроль

Специалисты по планированию мер безопасности КСМ должны обеспечить, чтобы этот компонент оперативного плана предусматривал прямую связь с национальными пограничными службами и иммиграционными властями. Обеспечение эффективной безопасности границ является неотъемлемой частью любой всеобъемлющей и комплексной национальной стратегии по борьбе с терроризмом и требует коллективных действий со стороны государств и соответствующих международных и региональных организаций. Например, стратегии скоординированного управления границами (СУГ), требующие тщательной координации работы компетентных органов в приграничных районах, оказались весьма эффективным средством для действенного и эффективного управления национальными границами.

Планы поддержки

На Первом этапе (исходное состояние) разрабатываются планы поддержки в целях определения надлежащего материально-технического обеспечения и ресурсов, необходимых для выполнения оперативных планов. Планы поддержки могут охватывать, без ограничения, частную охрану, коммуникации, логистику, мобилизацию людских ресурсов, передачу знаний, информационные технологии и т. д.

Роль частных охранных предприятий

Стало обычным явлением, когда повсюду в мире сотрудники частных служб охраны выполняют определенные специфические обязанности на КСМ под наблюдением полицейского управления, обслуживающего то или иное крупное мероприятие. Использование частных охранных предприятий, дополняющих функции ведущего полицейского управления и его партнеров по полицейским и военным аспектам безопасности, доказало свою успешность. Это позволяет официальным силам безопасности сосредоточиться на своих основных задачах в области безопасности и обеспечивает более

эффективный охват мерами безопасности во время мероприятия⁹². Частные охранники, а также стюарды и волонтеры служб безопасности становятся «усиливающим фактором» в поддержку мандата КСМ в области защиты и безопасности.

Тем не менее, для обеспечения полной синхронизации между частными охранными предприятиями и ведущим полицейским управлением необходимо учесть несколько компонентов:

- сотрудников частных охранных предприятий следует нанимать не менее чем за шесть месяцев до начала КСМ, причем перед приемом на работу необходимо проводить специальную проверку каждого кандидата;
- сотрудники частных охранных предприятий для выполнения своих обязанностей должны пройти соответствующую и тщательную подготовку и аттестацию;
- сотрудники частных охранных предприятий должны участвовать в «тестовых испытаниях» или в имитационных мероприятиях в преддверии КСМ под контролем ведущего полицейского управления;
- сотрудники частных охранных предприятий должны оставаться на контракте в течение всего срока проведения КСМ. В контракте должно быть предусмотрено достаточно стимулов для того, чтобы сотрудники частной охраны не увольнялись ради более высокой зарплаты, и чтобы в самый последний момент не возникала необходимость поиска дополнительного персонала для работы на мероприятии. Стимулом для удержания временного персонала могут стать бонусы за стаж работы;
- сотрудники частных охранных предприятий должны быть включены в планирование мер в чрезвычайных ситуациях, где предусмотрены конкретные действия их охранников.

Стратегии коммуникации и работы в социальных сетях

Как подчеркивается в главе VI «Сотрудничество заинтересованных сторон» и в главе VIII «Коммуникационные стратегии», сильная коммуникационная стратегия имеет критически важное значение для успеха КСМ. Целью этой стратегии должно быть укрепление и поддержание доверия населения к мерам безопасности, обеспечение прозрачного и своевременного взаимодействия со средствами массовой информации при одновременной защите целостности информации об операциях по обеспечению безопасности, а также своевременное информирование как внутри страны, так и за ее пределами.

Рекомендуется создать объединенную группу связи по вопросам безопасности (ОГСВБ), в обязанности которой входит обмен информацией и решение вопросов коммуникаций/средств массовой информации, которые могут повлиять на безопасность КСМ. ОГСВБ следует разработать и внедрить скоординированную и комплексную стратегию внешних коммуникаций и работы в социальных сетях для передачи ясных, прозрачных, своевременных, последовательных и скоординированных сообщений всем участникам КСМ и затронутых им людей.

Информационные технологии управления информацией (ИТУИ)

Масштабы, сложность и динамичный характер планирования КСМ требуют наличия надежной и безопасной платформы для управления информацией и передачи данных. Происходящая сейчас революция в области данных требует, чтобы партнеры по КСМ имели современную, надежную, функционально совместимую и доступную среду ИТУИ, которая обеспечивает совместный и безопасный обмен информацией и данными. Платформу, которую собираются использовать, следует презентовать в начале процесса планирования, при этом, она должна быть достаточно гибкой, чтобы можно было вносить в нее обновления, повышающие уровень безопасности, в течение всего многолетнего цикла

92 Addressing the role of private security companies within security sector reform programmes; URL: https://www.files.ethz.ch/isn/39540/PSC_report.pdf.

планирования. Эта платформа должна обладать возможностями защиты с акцентом на защиту конфиденциальных данных, многоуровневую защиту для снижения подверженности киберугрозам, упомянутым ранее в этой главе, а также обладать удобным для пользователя обучающим компонентом с упором на повышение осведомленности по вопросам безопасности.

Планы действий в чрезвычайных ситуациях

Планы действий в чрезвычайных ситуациях необходимы как для реагирования на простые изменения в расписании мероприятий, так и для урегулирования более динамичных ситуаций, таких как потенциальные события с высоким риском для безопасности или защиты, например, пожары, экстремальные погодные условия, стихийные бедствия или угрозы здоровью людей и эпидемии заболеваний.

В планах действий в чрезвычайных ситуациях должен применяться всеобъемлющий подход «учета всех опасностей», обеспечивающий скоординированное и организованное реагирование на любую чрезвычайную ситуацию, которая может возникнуть во время мероприятия. Специалисты по планированию мер безопасности должны разрабатывать не только надежные комплексные планы действий в чрезвычайных ситуациях, но и обеспечивать наличие систем управления, созданных для обеспечения выполнения и контроля эффективных мер реагирования. Во всех планах действий в чрезвычайных ситуациях должны учитываться такие аспекты как обеспечение непрерывности ведения бизнеса и его устойчивости. Ниже приведены два примера некоторых тематических областей, которые необходимо учитывать в планах действий в чрезвычайных ситуациях.

Планы действий в чрезвычайных ситуациях в сфере здравоохранения

При планировании и проведении многих КСМ большое внимание уделялось глобальным проблемам здравоохранения. Распространение в глобальном масштабе быстро мутирующего вируса H5N1 (птичьего гриппа) в 2006 году перед зимними Олимпийскими играми в Турине в Италии; эпидемия вируса Зика перед Олимпийскими играми 2016 года в Рио-де-Жанейро в Бразилии; а также пандемия COVID-19 (коронавирус), вызвавшая отсрочку летних Олимпийских игр 2020 года в Японии, — всё это примеры проблем в сфере здравоохранения, которые повлияли на КСМ. Зрители, спортсмены и весь персонал КСМ могут пострадать от нескольких видов проблем со здоровьем, начиная от локального пищевого отравления и заканчивая более широкой вспышкой заболевания.

РЕКОМЕНДАЦИЯ ВСЕМИРНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ПАНДЕМИИ COVID-19 (29 МАЯ 2020 ГОДА)

Любое решение об ограничении, изменении, отсрочке, отмене или продолжении проведения массового мероприятия должно основываться на тщательной оценке рисков с учетом специфики данного мероприятия. Оценка риска должна проводиться местными и национальными органами здравоохранения и организаторами мероприятия при участии соответствующих органов (министерств по чрезвычайным ситуациям, транспорта, органов охраны и безопасности и т. д.), исходя из следующих соображений:

- **нормативные и эпидемиологические условия, в которых проходит мероприятие**, а именно: действующие в принимающей стране нормативные документы по здравоохранению и социальные меры по контролю распространения вируса COVID-19, которые соответствуют интенсивности передачи инфекции в данной местности;
- **оценка факторов риска, связанных с мероприятием**, а именно: оценка вероятности того, что мероприятие может способствовать распространению вируса COVID-19 и что в результате такого распространения могут быть превышены возможности служб здравоохранения;
- **способность применять меры профилактики и контроля**, а именно: способность осуществлять действия, которые могут снизить связанные с мероприятием риски.

Общий риск в связи с мероприятием с массовым скоплением людей, является результатом процесса, который включает а) связанный с мероприятием риск усиления передачи вируса COVID-19 и повышения ожидаемой нагрузки на систему здравоохранения и б) возможности органов здравоохранения и организаторов мероприятия по предупреждению и контролю таких рисков⁹³.

Источник: World Health Organization, Key planning recommendations for mass gatherings in the context of COVID-19, Interim guidance 29 May 2020; URL: <https://www.who.int/publications/i/item/10665-332235>

Планы действий по управлению безопасностью в чрезвычайных ситуациях

Управление безопасностью — это всеобщая ответственность, которую совместно несут все участвующие заинтересованные стороны на КСМ. Хотя основную ответственность за безопасность на организованных мероприятиях, проводимых на стадионах или за их пределами, должен нести главный организатор мероприятия, тем не менее, национальные координационные механизмы играют не менее важную роль, обеспечивая четкую и определенную законодательную и нормативно-правовую базу, которая расширяет возможности и позволяет персоналу служб безопасности эффективно выполнять свои обязанности.

Для этого необходимо разработать и развернуть многостороннюю национальную инфраструктуру безопасности, с тем чтобы:

- нормативно-правовая и административная база обеспечивала ясность в отношении функций и обязанностей организатора, сотрудников службы безопасности стадиона, полиции и других аварийно-спасательных служб;
- нормативно-правовая и административная база обязывала сотрудников службы безопасности стадиона (от имени организатора и/или руководства стадиона) обеспечивать защищенную среду на стадионе для всех участников и зрителей;
- стадионы могли обеспечивать инклюзивную и благоприятную среду для всех сообществ и людей в целом и включать, в частности, предоставление соответствующих санитарно-гигиенических помещений и пунктов питания, а также хороших условий просмотра для всех зрителей (включая детей, пожилых людей и болельщиков с ограниченными возможностями); и
- нормативно-правовая и административная база обеспечивала ясность в отношении соответствующих функций и обязанностей муниципальных властей, полиции, других аварийно-спасательных служб и организаторов в отношении мероприятий, проводимых в общественных местах вне стадионов⁹⁴.

Второй этап (проверка плана)

До этого момента планирование находилось на стадии формулирования или составления, когда все заинтересованные стороны разрабатывали планы, основанные на критически важных целях миссии и основных ценностях организации. Как упоминалось ранее, это может потребовать значительного количества планов от нескольких ведомств. Существует риск того, что находящиеся в таком исходном состоянии планы составлялись изолированно; поэтому каждый из них следует проверить, чтобы обеспечить увязку их взаимозависимых требований. На втором этапе планы проходят процедуру проверки для того, чтобы убедиться, что они обеспечивают выполнение намеченных функций, выявить их взаимозависимость, обеспечить эффективное использование ресурсов и определить любые пробелы в оперативной деятельности. Проверка плана — это структурированный процесс, в ходе которого специалисты по планированию участвуют в комплексном учении, призванном обеспечить согласованность планов и их готовность к тестированию на третьем этапе.

93 World Health Organization, Key planning recommendations for mass gatherings in the context of COVID-19, Interim guidance 29 May 2020; URL: <https://www.who.int/publications/i/item/10665-332235>.

94 Рекомендация 2015 (1) Постоянного комитета Совета Европы по безопасности, защите и обслуживанию во время футбольных матчей и других спортивных мероприятий. URL: <https://www.coe.int/ru/web/sport/recommendation-2015-1>.

Эволюция и проверка плана								
Координация			Функциональность			Оперативные пробелы		
Этап 2. Комплексный процесс проверки								
Пожарная служба	Скорая помощь	Связанные с мероприятием службы	Киберсфера	Защита	Трафик	Частные службы безопасности	Коммуникации	
Планы действий в чрезвычайных ситуациях			Оперативные планы			Планы поддержки		
Климат	Здравоохранение	Устойчивость	Пограничный контроль	Аккредитация		Мобилизация	ИТ	Передача знаний
Этап 1. Специалисты по планированию коллективно составляют планы								

Рисунок 8: Визуальное отображение первого и второго этапов. Второй этап представляет собой процесс комплексной проверки, в котором акцент делается на взаимосвязях плана с точки зрения координации, функциональности и оперативных пробелов.

Процесс проверки является одним из направлений деятельности Объединенной группы оперативно-го планирования (см. рисунок 3 в главе VII). Цель процесса — обеспечить комплексный подход, при котором специалисты по планированию коллективно рассматривают подготовленные ими планы и выявляют их взаимозависимые требования. Это позволяет специалистам по планированию критиковать друг друга и вносить предложения по улучшению.

Процесс проверки зависит от масштаба мероприятия и может повторяться на протяжении всего этапа планирования по мере изменения потребностей в сфере безопасности. Опыт показывает, что эффективным способом осуществления этого процесса является рассмотрение планов по категориям либо в письменной форме, либо с использованием презентационного программного обеспечения. Докладчик должен объяснить, какие из критически важных целей миссии поддерживает его план, описать требования к людским и материальным ресурсам и отметить любые дополнительные потребности в поддержке.

Довольно часто прогнозируемые мероприятия или предлагаемые места проведения соревнований или объекты за их пределами, представленные на этапе подачи заявки на проведение КСМ, не реализуются, и во время фактического проведения мероприятия предлагаются альтернативные решения. Переход от первоначально задуманных проектов, представленных в заявке, к окончательному варианту мероприятия может оказать значительное влияние на бюджет, в котором изначально были заложены сметы расходов на обеспечение безопасности мероприятия. Первоначальные предположения были сделаны на основе наиболее доступной на тот момент информации; однако по мере изменения программы мероприятия и получения более точной информации необходимо отслеживать степень изменений (с неким допущением) с точки зрения отклонения затрат. Этот процесс позволяет ответственным за финансы лицам определить, насколько увеличились или, что менее вероятно, уменьшились расходы по мере изменения формата мероприятия по сравнению с первоначальными бюджетными сметами. Как указывалось ранее, эта область работ отделена от процесса проверки плана, тем не менее, для отслеживания степени вариативности изменений используется аналогичный метод. По этой причине эту ставшую двойной функцию может выполнять координатор контроля изменений.

Третий этап или процесс проведения комплексных учений (тестирование)



Рисунок 9. Третий этап, который ориентирован на учения и является последним требованием, которое должно быть выполнено перед переходом к оперативной фазе.

Планы, прошедшие процесс проверки, готовы к третьему этапу, который представляет собой этап тестирования для определения степени оперативной готовности. Программа учений должна быть разработана еще на раннем этапе, с тем чтобы обеспечить возможность реализации на практике и слежения за исполнением соответствующих планов обеспечения безопасности и защиты, оперативных процедур, процессов командного руководства, сбора оперативных данных, а также управления информацией в масштабах всего правительства.

Цикл планирования для каждого учения («кабинетного» имитационного учения (КУ) или функционального учения) может включать следующие мероприятия:

- первоначальное совещание для определения сферы охвата учения;
- последующие совещания для обсуждения концепций организации и кадрового комплектования учений, разработки сценария и графика, составления расписания, материально-технического обеспечения и административных требований;
- заседания редакционного совета для разработки перечня действий в хронологическом порядке, которые дополняют информацией сценарий учения, например, краткое описание мероприятия, ожидаемая реакция участников, цели и задачи в отношении основных возможностей, которые необходимо обеспечить, и ответственные сотрудники.

Блочное построение учений по проверке и тестированию планов обеспечивает успешное продвижение в разработке схемы учений, повышении их сложности и обеспечении проведения. Это позволяет адаптировать цели, сферу охвата и масштаб учений к конкретному сообществу при сохранении единого метода проведения.

Сфера охвата проверки эффективности учений

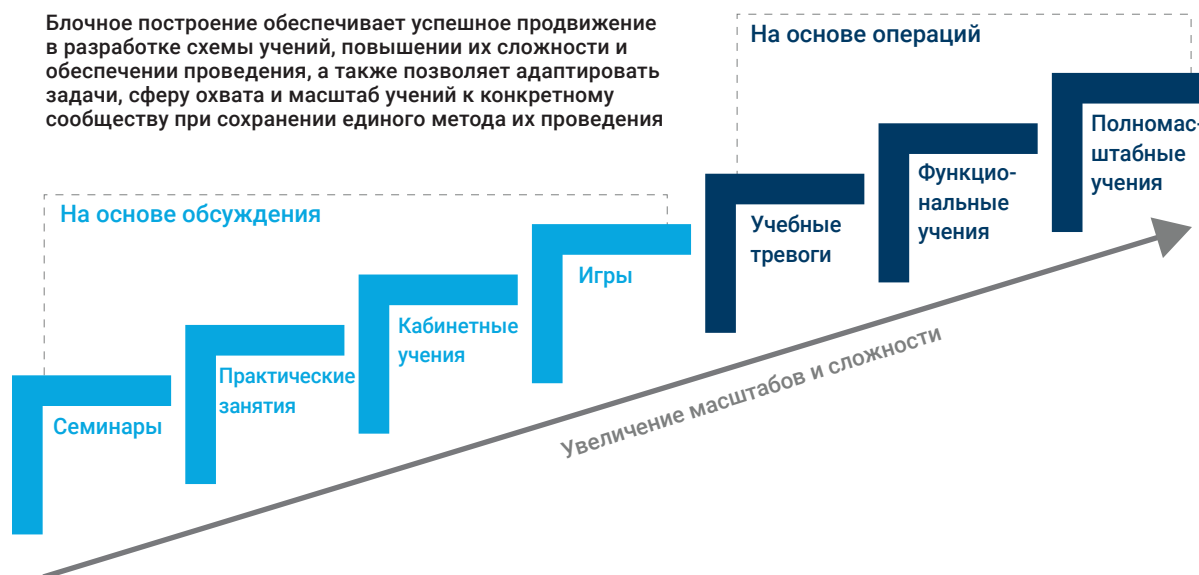


Рисунок 10: Отображает блочное построение учений по проверке и проведению тестирования планов.

Как неоднократно подчеркивалось в данном руководстве, обеспечение безопасности – это масштабное мероприятие, в котором участвуют не только организации, наделенные полномочиями по обеспечению безопасности, но также и корпоративные партнеры. На третьем этапе на разных уровнях иерархии безопасности следует провести серию кабинетных имитационных учений для тестирования планов. Все тестовые учения должны разрабатываться с учетом конкретных целей для учета требований плана, с тем чтобы:

- подтвердить процессы и процедуры, а также механизмы обеспечения общей ситуационной осведомленности для обеспечения комплексного реагирования на угрозы или чрезвычайные ситуации;
- подтвердить механизмы командования/координации и контроля безопасности, а также процессы обмена информацией и принятия решений в поддержку КСМ;
- подтвердить обмен информацией внутри организаций и за их пределами между сотрудниками служб безопасности и подведомственными организациями-партнерами (см. подраздел «Концепция оперативного командования и управления» в разделе «Заключительный этап» ниже);
- подтвердить планы и процессы распределения специализированных ресурсов в пределах и за пределами ведомственных сфер охвата (функциональная совместимость регламентов, утверждение ведомственной подчиненности);

- протестировать и проверить на практике целостность и функциональную совместимость сетей связи и информационных систем;
- обеспечить выявление и устранение пробелов в планах;
- удостовериться в том, что планы были оценены с точки зрения риска, а установленные стратегии смягчения последствий являются адекватными.

Заключительный этап (состояние готовности)

До этого момента в настоящем руководстве рассматривались мероприятия, имеющие критически важное значение для процесса планирования. После проверки и тестирования планов и после того, как организаторы убедятся в выполнении задач учений, планы считаются готовыми к введению в действие или реализации.

Однако, прежде чем можно будет объявить «состояние готовности», для введения планов в действие необходимо выполнить два оставшихся критически важных элемента. Концепция оперативного командования и управления (Command and Control Concept of Operations или C2ConOps) и стандартные операционные процедуры (СОП), представленные синими стрелками на рисунке 9 выше, являются заключительными элементами процесса эволюции планов. На заключительном этапе потребуется создать структуры C2ConOps и СОП, как описано ниже.

Концепция оперативного командования и управления (C2ConOps)

Для обеспечения эффективного сотрудничества в интегрированной среде все партнеры должны узнать регламенты и директивы друг друга до вхождения в оперативную фазу. Даже если планы прошли трехэтапный процесс проверки и были признаны готовыми к введению в действие, они по-прежнему остаются лишь «планами». Необходим процесс, который выявляет и учитывает организационные, культурные и технологические различия как средство проведения комплексных операций и, таким образом, выполнения уже ставших функционально совместимыми планов.

Этот процесс изложен в документе по C2ConOps, составленном теми подразделениями безопасности, которые обладают юрисдикционными полномочиями по проведению операций, связанных с мероприятием. В международном масштабе существуют различные командные структуры; поэтому в настоящем руководстве не предлагается какой-либо один процесс. Здесь основное внимание уделяется важности разработки иерархически организованного командного документа, который удовлетворяет требованиям оперативной безопасности и определяет органы, принимающие решения. Разработка этого документа должна начинаться на первом этапе и проводиться вплоть до третьего этапа, так же, как и другие категории планов. Этот процесс эволюции графически отображен на рисунке 9 в виде одной из вертикальных синих стрелок, которые накладываются на трехэтапный процесс. Он представляет собой внедрение согласованной системы, обеспечивающей координацию выполнения плана на основе оперативной обстановки вокруг мероприятия.

Стандартные оперативные процедуры (СОП)

Стандартные оперативные процедуры (СОП) представляют собой подробные письменные инструкции для персонала о порядке осуществления рутинной деятельности. Легко читаемые СОП поясняют каждую деталь процесса. Важно понимать, что хороший СОП направлен не на то, что необходимо сделать, а скорее на то, каким образом это должно быть сделано. Крайне важно, чтобы каждый управляющий места проведения мероприятия, а также управляющий любого объекта за его пределами разработал СОП для конкретного объекта, проследил за тем, чтобы персонал ознакомился с этими СОП, и обеспечил их наглядность.

ПРИМЕРЫ СОП

- процедуры ареста и освобождения
- процедуры обеспечения безопасности на объекте
- оперативные процедуры по конкретным объектам
- обращение с пьяными и нарушителями общественного порядка
- заявления о краже имущества
- изоляция и охрана места преступления
- утерянные паспорта
- протоколы в отношении VIP-персон
- вопросы контроля спортсменов
- просители убежища
- протоколы для наблюдателей

3 Оценка после завершения мероприятия и передача знаний

По завершении КСМ организаторы должны сделать два важнейших шага, которые могут оказать влияние далеко за рамками самого мероприятия. Оценка после завершения мероприятия, включающая анализ успеха и ценности использованных стратегий, имеет решающее значение для разработки и усовершенствования будущих мероприятий. Кроме того, для организаторов будущих мероприятий огромное значение могут иметь мероприятия по передаче знаний.

► Оценка после завершения мероприятия

Оценка после завершения мероприятия должна включать в себя оценку того, какие ожидаемые конечные результаты были достигнуты и в какой степени, а также анализ ценности, неудач и успехов стратегий или процессов, которые использовались во время проведения КСМ, что позволит извлечь важные уроки и определить передовой опыт.

Такая оценка полезна для тех специалистов по планированию, которые должны отчитываться перед правительствами и спонсорами, предоставившими финансирование или материальные активы для выполнения определенных требований по планированию мер безопасности. Главным вопросом в этой методике является «Стоило ли оно того?», который можно задать, имея в виду ценности определенных стратегий планирования, что, кстати, также полезно для будущих специалистов по планированию. Основное внимание в данной оценке уделяется «оптимальному соотношению цены и качества», а также тому, были ли мероприятия и стратегии эффективными с точки зрения затрат времени. Принимающие стороны должны понимать, что это — необходимая часть взаимодействия частных поставщиков услуг и правительства, задача которого состоит в том, чтобы сбалансировать затраты и выгоды.

Для достижения этой цели оценка после завершения мероприятия предполагает использование логических моделей, анализа «затраты-итоги» и других методов для определения степени ценности. В этой связи для достижения значимого конечного результата такой оценки необходимо с самого начала понимать методику, основанную на анализе исходных ресурсов системы и ожидаемых результатов. Коллектив, назначенный руководить процессом оценки, должен иметь экспертный опыт в проведении оценки с точки зрения анализа данных.

► Отчеты о передаче знаний и результатах работы

Подготовка отчетов о передаче знаний и результатах работы отличается от методики оценки после завершения мероприятия.

В структурированном эффективном плане передачи знаний определяются, фиксируются и передаются ключевые идеи, полученные в ходе реализации всего проекта КСМ, с тем чтобы будущие специалисты по планированию КСМ могли снизить риски и затраты на основе извлеченных уроков. Без такой информации будущие специалисты по планированию рискуют повторить дорогостоящие ошибки.

Как уже упоминалось в главе VI «Сотрудничество заинтересованных сторон», оценки после завершения мероприятия и отчеты о результатах работы также предоставляют хорошую возможность для подготовки материалов, которые могут быть переданы потенциальным будущим принимающим сторонам. В некоторых случаях спортивные федерации готовят отчеты, в которых документируются критически важные проблемы и результаты конкретных мероприятий, а также рекомендации, которые могут быть использованы для будущих мероприятий или переданы правоохранительным органам, организациям в других спортивных дисциплинах, организаторам крупных мероприятий, органам здравоохранения или партнерам из частного сектора.

Хорошим рабочим примером этого является программа МОК «Управление знаниями Олимпийских игр» (УЗОИ), которая предоставляет интегрированную платформу услуг и документов, помогая новым организаторам в подготовке к новым играм, а также способствуя передаче знаний от одного организационного комитета другому. Программа УЗОИ состоит из трех основных частей, посвященных информации, услугам и личному опыту, а также включает официальные отчеты об играх, технические руководства, отчеты о накопленных знаниях и ряд других полезных документов и публикаций, доступных в специализированной внешней сети, к которой оргкомитеты могут обращаться на протяжении всего срока реализации своего проекта⁹⁵.



95 «Olympic Games Knowledge Management Programme Provides 'Essential' Resource For Games Organisers», International Olympic Committee, 22 Feb. 2014; URL: <https://www.olympic.org/news/olympic-games-knowledge-management-programme-provides-essential-resource-for-games-organisers>.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Планирование мер безопасности

Общие принципы и руководство

- Обеспечить понимание планирования мер безопасности как необходимого условия для того, чтобы выполнение операций по безопасности стало возможным, спортивные соревнования проходили без сбоев, а впечатления были положительными для всех присутствующих. В то же время необходимо обеспечивать, чтобы меры безопасности дополняли общее впечатление от мероприятия, а не портили его.
- Обеспечить, чтобы органы, отвечающие за безопасность, согласовали свою концепцию операции по обеспечению безопасности с общей миссией и стратегией проведения КСМ. Все участники должны понимать эту концепцию и придерживаться ее.
- Планировать обеспечение безопасности в рамках усилий «всего правительства в целом», начиная как можно раньше и широко привлекая все заинтересованные стороны, имеющие функции и обязанности в сфере безопасности, включая местный оргкомитет КСМ и предпринимательские круги.
- Обеспечить, чтобы одно министерство выступало в качестве ведущего правительственного ведомства по вопросам безопасности, ответственного за КСМ.
- Обеспечить, чтобы система планирования мер безопасности объединяла представителей многих ведомств с разным опытом работы, и привлекать их на различных уровнях в качестве высших руководителей, старших руководителей, менеджеров среднего звена и специалистов по тактическому планированию.

Руководство

- Убедиться, что руководители в сфере безопасности готовы принимать и налаживать доверительные отношения и использовать примирительный подход для урегулирования конкурирующих или конфликтных вопросов.
- Нанять ведущих специалистов по планированию безопасности с большим опытом в области стратегического планирования, управления рисками и проектами.

Стратегические подходы к планированию мер безопасности

- Убедиться в том, что присутствие сотрудников службы безопасности, хотя и не бросается в глаза, но остается заметным для посетителей, что действует как сдерживающий фактор для возможных злонамеренных действий, а также создает ощущение защищенности.
- Разрабатывать адаптируемые и масштабируемые планы мер безопасности (увеличение/уменьшения масштаба и объема ресурсов) для реагирования на динамично меняющуюся картину угроз в ходе этапа планирования.
- Планировать наихудшие сценарии (например, террористические атаки, протесты с применением насилия, стихийные бедствия, такие как землетрясения) в рамках подхода «учет всех опасностей», одновременно готовясь к более вероятным криминогенным ситуациям и инцидентам.
- На протяжении всего цикла планирования до объявления состояния оперативной готовности подвергать планы мер безопасности тестированию и проверке с помощью эффективных учений.

- Подразделять планы на группы, что позволяет применять системный подход к управлению для обеспечения функциональной совместимости и более эффективного использования ресурсов по мере внесения изменений в планы.
- Рассмотреть возможность многоуровневого подхода к защите мест проведения КСМ и других объектов.
- Проводить «процесс передачи знаний» с самого начала этапа планирования как способ фиксации ключевых идей, полученных в ходе всего проекта КСМ, с тем чтобы будущие специалисты по планированию могли снизить риск и затраты, опираясь на извлеченные уроки.

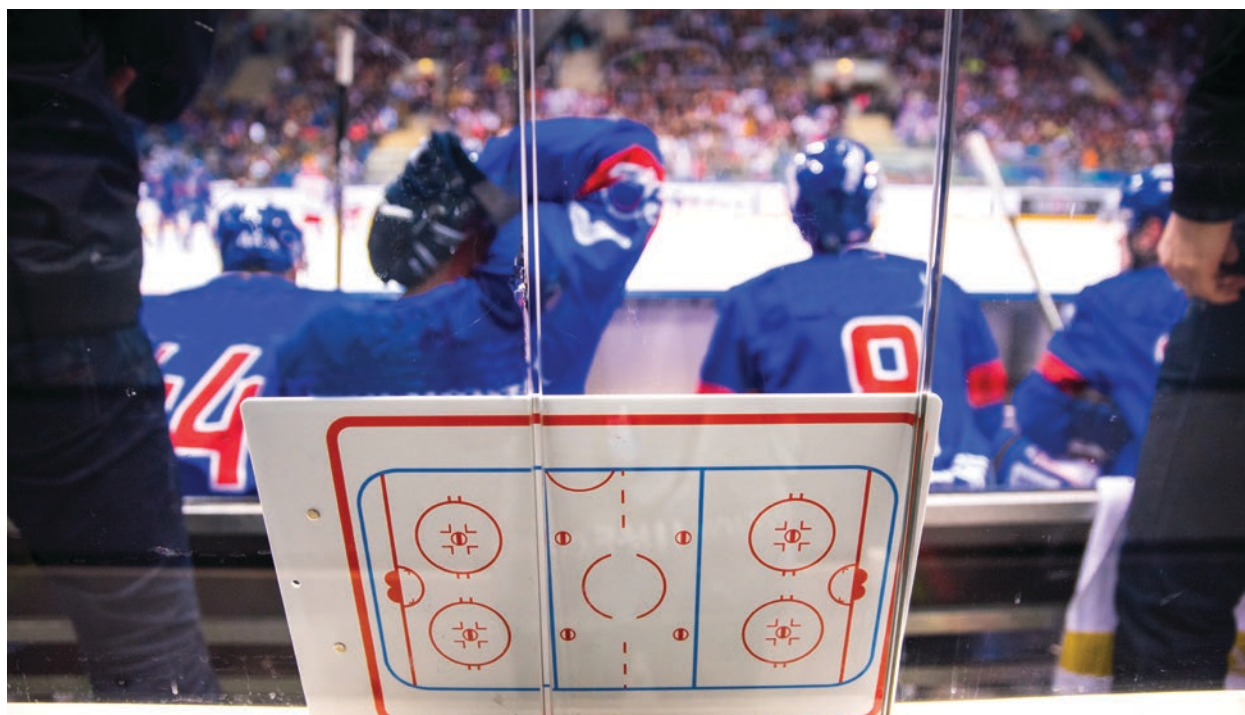
Проектирование мер безопасности

- Проектировать меры безопасности с самого начала, основываясь на международных стандартах и передовой практике, с тем чтобы избежать дорогостоящей переделки или неэффективных решений в сфере безопасности.
- Подходить к проектированию мер безопасности как к междисциплинарной деятельности, когда разработчики системы безопасности взаимодействуют с архитекторами, мастерами ландшафтного строительства, инженерами-механиками, электриками, сантехниками (МЭС), инженерами по ИКТ, специалистами по пожарной безопасности и безопасности жизнедеятельности (ПББЖ), моделированию поведения толпы, моделированию транспортных потоков, инженерами по освещению и т. д.
- Конструкторские разработки должны согласоваться на каждом этапе до начала проектирования системы безопасности, с тем чтобы минимизировать возможный риск внесения в них изменений.

Планирование управления ресурсами

- В максимально возможной степени использовать существующую инфраструктуру и оборудование для снижения расходов и задержек при закупках.
- Создавать возможность для совместных закупок, то есть когда несколько ЛОК или государственных организаций испытывают потребность в одном и том же товаре или услуге (например, заказ гостиничных номеров или организация представительских услуг).
- Убедиться, что интегрированная система безопасности с участием многих ведомств имеет встроенный механизм обеспечения функциональной совместимости планов.
- Рассматривать возможность привлечения правоохранительных органов, таких как береговая охрана, смотрители парков, сотрудники органов природнадзора, рыбнадзора или любых других профессиональных сотрудников национальных/региональных/местных правоохранительных органов для усиления безопасности и создания эффекта умножения силы.
- Рассматривать возможность использования профессиональных и хорошо обученных сотрудников частной охраны на официальных должностях в качестве «усиливающего фактора» и инструмента для повышения эффективности затрат.

VIII. Коммуникационные стратегии



Сильная стратегия внутренней и внешней коммуникации, связанной с безопасностью, имеет важное значение для успеха КСМ. Цель этой стратегии должна состоять в том, чтобы укреплять и поддерживать доверие общественности к мерам безопасности, прозрачно и своевременно взаимодействовать со средствами массовой информации и другими заинтересованными сторонами, обеспечивая при этом защиту целостности операций в области безопасности, а также своевременно осуществляя коммуникацию как внутри организации, так и за ее пределами.

1 Эффективная коммуникация с заинтересованными сторонами в области обеспечения безопасности КСМ

Стратегии, обеспечивающие эффективную коммуникацию с заинтересованными сторонами, обычно разрабатываются с учетом шести основных показателей⁹⁶.

96 Всемирная организация здравоохранения. WHO Strategic Communications Framework for Effective Communications. 2017, URL: <https://www.who.int/mediacentre/communication-framework.pdf?ua=1>.

- **Доступность:** заинтересованные стороны должны иметь возможность доступа к информации, необходимой им для принятия обоснованных решений и выполнения своих соответствующих функций в планировании и осуществлении мер безопасности. Организаторы должны выявить все имеющиеся каналы и определить их возможности по охвату приоритетных аудиторий.
- **Надежность и доверие:** создание открытой и прозрачной среды для содействия сотрудничеству между заинтересованными сторонами имеет решающее значение для обеспечения принятия заинтересованными сторонами соответствующих мер поддержки операций по обеспечению безопасности. Организаторы должны продемонстрировать компетентность, надежность и готовность регулярно привлекать к участию заинтересованные стороны.
- **Своевременность:** организаторы должны общаться с заинтересованными сторонами таким образом, чтобы они чувствовали себя включенными в процесс и имели время для принятия обоснованных решений и соответствующих мер.
- **Полезность:** для достижения успеха организаторы должны иметь представление об уровне знаний, настроениях и моделях поведения своей аудитории, с тем чтобы создавать сообщения, которые устраняют барьеры и побуждают руководителей принять рекомендуемые меры.
- **Актуальность:** эффективные коммуникации должны быть полезными и нужными для целевой аудитории.
- **Понятность:** различные заинтересованные стороны, участвующие в планировании мер безопасности, должны обладать знаниями в различных областях и определенным уровнем технических знаний. Организаторы должны позаботиться о том, чтобы коммуникации были ориентированы на конкретную аудиторию, а информация была точной, понятной и четко объясняла бы те действия, которые вы ожидаете от аудитории.

ЭФФЕКТИВНЫЕ КОММУНИКАЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ

- Организации болельщиков являются прямым каналом распространения информации о протоколах безопасности среди болельщиков, которые планируют посетить мероприятие.
- В рамках деятельности по планированию организаторы должны добиваться от партнеров принятия определенных мер или моделей поведения для обеспечения безопасности мероприятия.
- Партнерам из правительств других стран, по всей видимости, не следует сообщать подробности о мерах обеспечения безопасности или о местах проведения мероприятия; при этом, однако, их необходимо информировать о рисках, которые могут повлиять на них на национальном уровне (например, защита и безопасность участвующих спортсменов, дислокация полицейских сил и т. д.). Аналогичным образом, операции по обеспечению безопасности могут предусматривать предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций, охрану здоровья населения, транспорт, коммунальное хозяйство и частный сектор, но не всем заинтересованным сторонам следует сообщать информацию с одинаковой степенью детализации.

2

Стратегии внутренней коммуникации

Как было сказано выше, эффективные внутренние коммуникации создают основу для надлежащих и профессиональных внешних коммуникаций, когда речь идет о вопросах безопасности. В дополнение к экспертам по коммуникациям, которые будут работать в ЛОК (но, как правило, будут заниматься внешними коммуникациями), рекомендуется создать объединенную группу связи по вопросам безопасности (ОГСВБ), которая будет отвечать за обмен информацией и решение коммуникационных/медийных проблем, способных повлиять на безопасность КСМ. ОГСВБ следует разработать и внедрить скоординированную комплексную стратегию внешних коммуникаций и связи с социальными сетями для передачи ясных, прозрачных, своевременных, последовательных и скоординированных сообщений всем участникам КСМ и затронутых им людей.

Ниже перечислены некоторые соображения, которые объединенная группа связи по вопросам безопасности должна принять во внимание.

- Установить и поддерживать открытый диалог с общественностью, предпринимательскими кругами, группами активистов и СМИ для решения проблем и совместной работы над обеспечением мирного и безопасного проведения КСМ. Критически важное значение имеет содействие налаживанию партнерских отношений между участвующими службами безопасности, правительством, организационными комитетами, специалистами по планированию мероприятий на стадионах и корпоративными партнерами КСМ.
- В полной мере использовать возможности интернета и социальных сетей для информирования всех заинтересованных сторон, включая общественность, о принимаемых мерах безопасности и о том, как они повлияют на них (например, закрытие общих дорог и выделение дорог для проведения мероприятий, специальные меры по организации общественного транспорта).
- Использовать инструменты для отслеживания тенденций в социальных сетях, которые могут обеспечить ситуационную осведомленность о текущих событиях, передавать результаты в Единый командный центр по конкретным событиям и принимать соответствующие меры. Обмен мнениями в социальных сетях позволяет интерпретировать общественное настроение и в некоторой степени даже предсказывать вероятное поведение людей в определенных ситуациях. Используя социальные сети, специалисты по планированию могут получать больше информации о ситуации и улучшать коммуникационные стратегии. Мониторинг социальных сетей всегда должен проводиться в рамках закона и с должным уважением к существующим нормам в области неприкосновенности частной жизни.

3

Стратегии внешней коммуникации

► Коммуникация с общественностью

Стратегия коммуникации с общественностью имеет первостепенное значение на всех этапах жизненного цикла проекта КСМ, а именно:

- на этапах исследования и подачи заявки это должно помочь придать импульс проекту, вызвать энтузиазм, усилить вовлеченность и породить общее чувство единой цели в обществе;

- на этапе планирования такая коммуникация должна поддерживать приданный импульс, обеспечить поддержку со стороны населения и политических кругов и прозрачность в отношении использования государственных ресурсов;
- на этапе реализации хорошая стратегия внешней коммуникации должна обеспечивать надлежащее информирование зрителей и персонала, что также может способствовать более эффективному отслеживанию и выявлению угроз; и
- на этапе после завершения мероприятия следует сообщать информацию о положительном воздействии КСМ на общество и принимающую сторону.

► **Группа по связям с общественностью**

Неотъемлемой частью надлежащего взаимодействия с общественностью, а также одним из наиболее важных элементов, которые следует учитывать в стратегии коммуникации, является создание Группы по связям с общественностью (ГСО), уполномоченной устанавливать и поддерживать открытые и прозрачные каналы связи со всеми заинтересованными сторонами, на которых прямо или косвенно может повлиять подготовка к КСМ (например, с местными коммерческими предприятиями и жителями сообщества). Создание механизмов для консультаций и сотрудничества с этими группами способно усовершенствовать конкретные аспекты планирования и операций по обеспечению безопасности — например, местные группы, занимающиеся специальными вопросами, такими как радикализация молодежи и предупреждение насильственного экстремизма. Это может улучшить понимание местных условий и предоставить информацию, которая может быть полезна при планировании мер безопасности. В сфере безопасности местные сообщества также являются источником информации, например, о людях в уязвимом положении или инвалидах, которым следует уделять особое внимание при действиях в условиях скопления людей или на контрольно-пропускных пунктах.

► **Коммуникация с другими внешними заинтересованными сторонами**

Еще одна ключевая область коммуникации с общественностью предполагает взаимодействие со всеми соответствующими заинтересованными сторонами в качестве доверенных партнеров в системе безопасности. На практике это означает, что:

- специалистам по планированию мер безопасности необходимо предоставлять информацию и консультироваться с ними по поводу принимаемых решений, создавая, таким образом, двустороннюю связь;
- организационные комитеты, государственные учреждения и коммерческие структуры необходимо вовлекать в процесс принятия решений по вопросам безопасности.

► **Взаимодействие со средствами массовой информации**

Средства массовой информации имеют возможность положительно или отрицательно влиять на общественное восприятие процесса обеспечения безопасности. Должна быть разработана стратегия донесения до СМИ соответствующей информации, затрагивающей широкие общественные интересы. Необходимо разработать и реализовать план прямого привлечения местных СМИ и общественности к решению проблем, связанных с потенциальным влиянием мероприятия на местное сообщество. В качестве примера можно привести коммуникационную стратегию в сфере безопасности для Олимпийских игр 2012 года в Лондоне, в рамках которой изображение линкора на Темзе, оснащенного ракетными установками, стало символом операции по обеспечению безопасности Игр. При более тесном взаимодействии со СМИ и более качественном плане коммуникационной работы эту военную демонстрацию можно было бы подать в более позитивном ключе.

► Социальные сети

Социальные сети стали мощным инструментом охвата различных аудиторий, в том числе и в целях донесения информации о мерах безопасности. Более того, благодаря частому размещению сообщений на платформах социальных сетей ЛОК может поддерживать постоянный диалог с общественностью и тем самым укреплять доверие в обществе, что в свою очередь повышает безопасность.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Коммуникационные стратегии

- Разработать сильную внутреннюю и внешнюю коммуникационную стратегию, направленную на: а) создание и поддержание доверия общественности к мерам безопасности, б) прозрачное и своевременное взаимодействие со средствами массовой информации и другими внешними заинтересованными сторонами; а также с) обеспечение своевременной коммуникации как внутри страны, так и за ее пределами.
- Создать объединенную группу связи по вопросам безопасности (ОГСВБ), в обязанности которой входит обмен информацией и решение вопросов коммуникации/СМИ, которые могут повлиять на безопасность КСМ.
- Направлять все запросы на внешнюю коммуникацию через ОГСВБ, с тем чтобы обеспечить согласованность и избежать противоречивых сообщений.
- Разработать стратегию коммуникации с широкой аудиторией на всех этапах жизненного цикла КСМ, а также на этапе планирования.
- Создать группу по связям с общественностью (ГСО), ответственную за установление и поддержание открытых и прозрачных каналов связи со всеми заинтересованными сторонами, на которых прямо или косвенно может повлиять подготовка к КСМ (например, с операторами местных коммерческих компаний и местными жителями).
- Создать отдел по связям с местными активистами (ОСМА) для обеспечения постоянного диалога с активистами и признания их права на протест, в также их информирование об ожидаемых действиях со стороны полиции и их последствиях. ОСМА могут быть использованы для обеспечения соблюдения установленных, согласованных зон протестных акций.
- Держать СМИ в курсе фактов и ситуаций, влияющих на широкие общественные интересы.
- Планировать прямое взаимодействие с местными СМИ и общественностью для решения проблем, связанных с потенциальным влиянием мероприятия повлиять на местное сообщество.

IX. Последствия для безопасности при совместном проведении крупных спортивных мероприятий



За последние 20 лет наблюдается растущая тенденция к совместному проведению международных спортивных мероприятий. КСМ могут быть организованы на двусторонней основе, как, например, чемпионат ЕВРО-2012, который принимали Польша и Украина, или в них могут участвовать несколько принимающих сторон – например, чемпионат ЕВРО-2020, который планировалось провести в 12 европейских странах. В 2019 году Олимпийская хартия, которая ранее ограничивала проведение олимпийских мероприятий одной принимающей страной, была пересмотрена, с тем чтобы разрешить проведение олимпийских мероприятий в нескольких городах, регионах или даже совместно соседними странами.

С учетом глобальных экономических вызовов, а также все более сложного характера мер безопасности КСМ, включая их стоимость, персонал, растущее влияние транснациональных, государственных и частных партнерств, а также предполагаемую угрозу терроризма, совместное проведение мероприятий может помочь снизить риски и уменьшить затраты, обеспечивая безопасность и устойчивость мероприятий. Партнерство может предоставить больше возможностей для потенциальных принимающих сторон, особенно для небольших стран, которые в противном случае не смогли бы самостоятельно выдержать финансовое бремя и построить функциональные объекты, необходимые для проведения таких масштабных мероприятий.

1

Заблаговременно начать совместную подготовку, включая заключение соглашений между правительствами и соответствующими многонациональными рабочими группами

На ранних этапах подготовки следует заключить соглашения между принимающими странами в целях налаживания максимально тесного сотрудничества. Эти соглашения должны касаться разработки совместной стратегии организации и планирования, создания прозрачных организационных структур, обмена полной информацией и данными, прикомандирования экспертов, а также мер, касающихся защиты и безопасности. Эти соглашения должны стать дополнением к другим официальным или специальным договоренностям о безопасности (например, об обеспечении безопасности границ, обмене полицейской информацией или охране воздушного пространства) с соседними, транзитными странами или участвующими странами.

Например, в 2008 году правительство Польши и Кабинет министров Украины подписали соглашение о сотрудничестве в деле организации чемпионата ЕВРО-2012, включая планирование мер защиты и безопасности. В 2010 году была подписана польско-украинская «дорожная карта», которая четко определила сферы сотрудничества при подготовке ЕВРО-2012. В эту карту были включены транспортное сообщение (воздушное, автомобильное и железнодорожное), координация в сфере информационной безопасности и координация медицинского обслуживания⁹⁷.

Рабочие группы по защите и безопасности могут помочь странам-партнерам разработать общие или схожие стандарты защиты и безопасности, обеспечить совместимое планирование, управление и обучение оперативного персонала, а также установить каналы для надлежащего обмена информацией.

Например.

- Для ЕВРО-2020 все 12 принимающих стран должны были представить стратегию защиты и безопасности, основанную на определенном шаблоне, в котором изложены основные требования безопасности, установленные УЕФА. Хотя не от каждой страны ожидается достижение наивысших стандартов безопасности, это гарантирует, что каждая принимающая сторона обеспечит соответствие минимальным установленным УЕФА стандартам.
- Постоянный комитет Конвенции Совета Европы о предупреждении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий учредил в 2016 году Специальную рабочую группу для контроля подготовки к ЕВРО-2020 в области защиты, безопасности и обслуживания. С тех пор эта группа собиралась каждый квартал и приняла программу консультативных визитов и учений по проведению экспертной оценки с участием в качестве равносильных противников начальников полиции. Эти учения были проведены в половине из 12 принимающих стран, в частности, в Азербайджане, Венгрии, Испании, Италии, Великобритании и Нидерландах⁹⁸.
- Управление по безопасности спортивных площадок (СГСА) и Европейская ассоциация по управлению стадионами и обеспечению безопасности (ЕССМА) подписали в 2020 году соглашение о поддержке дальнейшего развития охраны и безопасности футбольных стадионов по всей Европе. Это соглашение включает в себя совместные рабочие области

⁹⁷ Liedel, K., and Piasecka, P. (2012). EURO 2012 Security as a Joint Task of Poland and Ukraine — A Challenge for National and International Security Systems. Polish-Ukrainian Bulletin, pp. 41-54.

⁹⁸ Council of Europe: Holding monitoring visits to ensure compliance with commitments by Member States.

в сфере взаимодействия с болельщиками по вопросам защиты и безопасности, а также разработку, совместное размещение и аккредитацию учебных модулей по вопросам безопасности на основе специально созданных директивных документов⁹⁹.

- СЕПОЛ, агентство, занимающееся подготовкой сотрудников правоохранительных органов в ЕС, предлагает общеевропейский курс по безопасности футбольных соревнований¹⁰⁰. Этот курс, призванный повысить эффективность и согласованность полицейских операций во время футбольных матчей международного масштаба в Европе, предлагается для руководителей сил полиции, обслуживающих футбольные матчи, контактных лиц национальных футбольных информационных центров, сотрудников по сбору оперативной информации в футбольной сфере, наблюдателей и кураторов.

2 Разработать ясную общую стратегию и координационную структуру полицейских операций

Настоятельно рекомендуется разработать обоснованную концепцию операций, основанную на оценке рисков и предполагаемом поведении болельщиков, а также средства для налаживания тесного международного полицейского сотрудничества и обмена информацией.

Хотя большинство мероприятий по подготовке и обеспечению безопасности внутри страны будут проводиться местными органами власти в принимающей стране, необходимо установить определенный уровень сотрудничества с другими принимающими и прочими странами.

Например:

- Странам, совместно проводящим мероприятие, рекомендуется установить общие стандарты допустимых уровней полицейских операций (то есть чтобы болельщики могли ожидать аналогичных ограничений в каждой принимающей стране), адаптировать или разработать соглашения в поддержку развертывания приезжающих полицейских контингентов и принять соответствующие меры материально-технического обеспечения (например, определить и закупить необходимое оборудование, обеспечить жилье для приезжающих полицейских контингентов и т. д.). Развертывание персонала правоохранительных органов из других стран, в частности, было отмечено как образцовая форма полицейского сотрудничества, которая укрепляет взаимное доверие между гражданами и местной полицией, а также между болельщиками и «их собственной полицией».
- Совместную работу полиции можно дополнительно подкрепить силами полицейских информационно-координационных центров (ПИКЦ). В каждой принимающей стране необходимо создать ПИКЦ, которые должны заниматься конкретными вопросами безопасности, связанными с проведением мероприятия, и включать сотрудников по связям из участвующих и соседних стран. Например, во время ЕВРО-2008, несмотря на отсутствие широкомасштабного обмена полицейскими между Австрией и Швейцарией, сотрудники по связи из Австрии командировались в центры сотрудничества в принимающих городах Швейцарии и наоборот. По просьбе комитета региональных полицейских сил, швейцар-

⁹⁹ URL: <https://sgsa.org.uk/promoting-safety-across-europe/>.

¹⁰⁰ URL: <https://www.cepol.europa.eu/education-training/what-we-teach/residential-activities/612020-pan-european-football-security>.

ские власти также запросили поддержку из других стран, помимо стран-соорганизаторов, для оказания помощи в управлении деятельностью на местах. В результате в швейцарские принимающие города были направлены немецкие и французские полицейские силы для поддержки местной полиции¹⁰¹.

- Сотрудники по связи по вопросам обеспечения безопасности команд (ССБК) также доказали свою высокую эффективность в качестве компонента совместно проводимых мероприятий. Эти сотрудники полиции принимающей страны сопровождают участвующие команды и служат связующим звеном между командами и полицией.

3 Подписание меморандумов о взаимопонимании с участвующими, транзитными и соседними странами, а также с другими международными организациями

Рекомендуется заключать соглашения на уровне министров между принимающей и другими вовлеченными странами для решения следующих вопросов:

- совместное использование людских ресурсов;
- обмен данными по связанным со спортом инцидентам и актам организованной преступности, терроризма или другим политически мотивированным преступлениям;
- обмен персональными данными фанатов, входящих в группы повышенного риска;
- предотвращение поездок потенциально склонных к насилию болельщиков в принимающие страны.

Все вышеуказанное следует осуществлять в тесном сотрудничестве со специалистами по связям со СМИ из местных оргкомитетов и органов власти.

Столь же важным для эффективного проведения операций по обеспечению безопасности является установление тесного сотрудничества с другими международными агентствами (такими как Интерпол, Фронтекс, Европол, Рейлпол, Тиспол).

4 Согласование законодательства, касающегося безопасности, между принимающими странами

Согласование законодательства по вопросам, касающимся безопасности, может значительно усилить работу служб безопасности и повысить общий уровень безопасности мероприятия. Странам-организаторам рекомендуется согласовать законодательство о насилии, связанном с массовыми мероприятиями, особенно в отношении уголовных санкций, обращения с правонарушителями и их

¹⁰¹ URL: <https://www.dw.com/en/euro-2008-co-hosts-clear-championship-hurdles-mostly/a-3253238>.

экстрадиции. Также рекомендуется, чтобы принимающая страна и участвующие в соревнованиях страны рассмотрели возможность введения в действие правовых рамок для обмена соответствующими персональными данными и мер по предотвращению поездок на мероприятие болельщиков, входящих в группы повышенного риска.

5 Создание согласованной системы пограничного контроля

Согласованные системы пограничного контроля могут повысить ценность мероприятия, упростив международное сотрудничество между сотрудниками служб безопасности, а также улучшив впечатления зрителей. Например.

- В рамках подготовки к проведению чемпионата мира по крикету МСК в Вест-Индии 2007 года премьер-министры стран Карибского сообщества (КАРИКОМ) объявили девять мест проведения игр «единым внутренним пространством» на период проведения игр, что избавило людей от необходимости проходить таможенный и иммиграционный контроль при перемещении между этими странами. Кроме того, на весь период проведения мероприятия была введена единая виза КАРИКОМ вместо того, чтобы заставлять гостей получать визы для въезда в каждую страну¹⁰².
- Аналогичным образом, во время ЕВРО-2008, который принимали Швейцария и Австрия, была введена упрощенная визовая процедура, позволяющая въезжать по одной визе в обе страны. Тем не менее, поскольку Швейцария не является членом Европейского союза, пограничный контроль все равно был необходим. На время проведения ЕВРО-2008 было заключено временное соглашение о создании совместных пограничных патрулей с персоналом из обеих стран.
- Для чемпионата мира по футболу ФИФА 2026™ года в объединенной заявке (Канады, Мексики и США) сообщается о создании целевой группы для решения вопросов трансграничных перевозок, иммиграции и международной мобильности путем введения многострановой системы «Fan-ID» (паспорта болельщика) для туристов, получивших визы¹⁰³.

6 Согласование связанной с мерами безопасности политики в отношении СМИ и коммуникации

Активная и постоянно действующая коммуникационная и медиа-стратегия в отношении мер безопасности является важнейшим компонентом успешного проведения совместных мероприятий. Для разработки и реализации комплексной и скоординированной стратегии полицейские управления стран-организаторов должны тесно сотрудничать с различными организациями, включая государственные учреждения, спортивные организации, группы болельщиков и СМИ. Эффективная стратегия обеспечит все стороны, особенно местное население и посетителей мероприятия, важной информа-

102 URL: <https://www.espnricinfo.com/storv/id/22996366/historic-caricom-measures-icc-cwc-2007>.

103 URL: <https://resources.fifa.com/image/upload/2026-fifa-world-cup-bid-evaluation-report.pdf?cloudid=yx76lnat3oingsmnlvzf>.

цией о защите и безопасности, включая запланированные меры по подготовке и обеспечению безопасности, рекомендации по передвижению, маршруты доступа к месту проведения мероприятия, применимое законодательство и заранее установленные уровни допустимого поведения.

7 Организация ознакомительных поездок для обмена практическим опытом

Ознакомительные поездки рекомендуются для того, чтобы дать будущим организаторам практическое представление об операциях по обеспечению безопасности. Такие поездки могут проводиться в рамках программы обеспечения безопасности регулярного мероприятия (как в случае с соревнованиями в рамках чемпионатов Европы УЕФА) или могут быть организованы самостоятельно. Например, в 2016 году делегаты Управления полиции Гонконга приняли участие в ознакомительной поездке во Францию для обсуждения с Национальной полицией Франции стратегий борьбы с терроризмом, планирования мер безопасности крупных мероприятий, охраны общественного порядка и вопросов внутренней безопасности. В ходе поездки руководитель Межведомственной делегации по проведению крупных спортивных мероприятий и заместитель руководителя Контртеррористического координационного отдела провели совещание по обмену опытом, рассказав о примерах передовой практики и о проблемах, возникающих при проведении международных футбольных мероприятий¹⁰⁴.

8 Согласование трансграничного использования государственно-частных партнерств

Организаторам мероприятий также следует изучить возможность трансграничного использования государственно-частных партнерств при организации совместного проведения КСМ. Например, в гостиничной сфере функции обеспечения безопасности часто могут выполняться частными компаниями. Организаторам мероприятий следует помнить о трансграничных проблемах, которые могут возникнуть при привлечении частных поставщиков услуг, — например, ведет ли поставщик услуг свою деятельность в стране и имеет ли соответствующие лицензии, согласны ли соответствующие государственные заинтересованные стороны с привлечением определенных частных поставщиков. Те же соображения следует принимать во внимание в отношении технической стороны требований безопасности и проблем перемещения через государственные границы конкретного технического оборудования. Хотя во всех этих областях будут возникать проблемы, тем не менее, при надлежащем заблаговременном планировании согласованный координационный подход к ГЧП должен стать инструментом бесперебойного осуществления операций по обеспечению безопасности КСМ.

104 URL: <https://www.police.gov.hk/offbeat/1074/eng/4597.html>.

X. Влияние пандемии Covid-19 на защиту и безопасность КСМ



В мире после пандемии подача заявок и проведение КСМ могут быть сопряжены с большим риском, как это уже произошло с Олимпийскими играми в Токио. Эти Игры, первоначально запланированные на лето 2020 года, были перенесены на июль 2021 года, но могут пройти в сокращенном формате. На момент написания доклада (апрель 2021 года) сохраняется немало неопределенных моментов. Экономическое, социальное и медицинское бремя, наложенное пандемией COVID-19, может повлиять на процедуру подачи заявок на проведение КСМ и требования их безопасности на годы вперед.

Международное сообщество не сталкивалось с чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения такого масштаба, как нынешняя пандемия коронавируса (COVID-19), со времен вспышки испанского гриппа в конце Первой мировой войны. Пандемия COVID-19 и последовавшее за ней введение режима изоляции наложили серьезные ограничения на образ жизни каждого человека и поставили мир, включая мир спорта, перед беспрецедентными проблемами из-за множества факторов неопределенности, связанных с высокой скоростью распространения коронавируса. На момент написания доклада (апрель 2021 года) этим вирусом было инфицировано около 130 миллионов человек по всему миру, и он унес жизни более 2,7 миллиона человек в 210 странах и территориях¹⁰⁵.

105 URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/geographical-distribution-2019-ncov-cases>.

В то время как Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), а также региональные и национальные органы здравоохранения и борьбы с заболеваниями отслеживают и пытаются контролировать ход пандемии, в апреле 2021 года все еще не была достигнута всеобщая вакцинация¹⁰⁶.

Для стран, планирующих провести КСМ, подготовка к которому обычно занимает от 8 до 13 лет и более, заманчиво предположить, что ко времени, когда состоится «их» КСМ, все вернется в нормальное русло. Однако для тех принимающих сторон, которые успешно подали заявку несколько лет назад и где мероприятие планируется провести в ближайшем будущем, — как в случае с летними Олимпийскими играми в Японии, — ситуация совершенно иная, и подход «подождем и посмотрим» не представляется реалистичным. Перенос и изменение графика мероприятия влечет за собой свои проблемы и расходы. Однако даже если перенесенное мероприятие действительно состоится, организаторам придется принимать серьезные меры предосторожности и проводить особые мероприятия до тех пор, пока массовая вакцинация против COVID-19 не станет повсеместной.

Руководящие указания по мерам предосторожности и особым мероприятиям можно без затруднений получить в Департаменте Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам¹⁰⁷ и Всемирной организации здравоохранения¹⁰⁸. ВОЗ также имеет специальное подразделение, занимающееся проблемами, связанными с массовыми мероприятиями (ММ), и оказывает поддержку международным спортивным федерациям. В разделе ниже приводится подборка руководящих документов, выпущенных ВОЗ на настоящий момент:

- «Основные рекомендации ВОЗ по планированию массовых мероприятий в контексте текущей вспышки COVID-19: временное руководство, 2020 год» (WHO Key planning recommendations for mass gatherings in the context of COVID-19: interim guidance)¹⁰⁹;
- «Соображения ВОЗ для спортивных федераций/организаторов спортивных мероприятий при планировании массовых мероприятий в контексте COVID-19. Временное руководство, 2020 год» (WHO Considerations for sports federations/sports event organisers when planning mass gatherings in the context of COVID-19, Interim guidance)¹¹⁰; и
- «Оценка риска для массовых спортивных мероприятий, 2020 год». (WHO Mass Gatherings Sporting Risk Assessment)¹¹¹.

В настоящее время от всех организаторов КСМ требуются значительные дополнительные усилия для изучения и понимания связей между организацией КСМ и готовностью к м бедствиям и реагированию на них. Сегодня, как никогда ранее, при планировании и подготовке крупных спортивных мероприятий необходимо учитывать необходимость повышения устойчивости к бедствиям.

Глобальное воздействие пандемии COVID-19 на общество диктует принимающим сторонам КСМ необходимость включать в свою подготовку планирование на случай кризисов и стихийных бедствий.

106 URL: <https://www.bbc.com/news/world-56237778>.

107 См. «We Will Help The World Rise Stronger After COVID-19». Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам; URL: <https://www.un.org/development/desa/en/covid-19.html>.

108 URL: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance>.

109 URL: <https://www.who.int/publications-detail/key-planning-recommendations-for-mass-gatherings-in-the-context-of-the-current-covid-19-outbreak>.

110 URL: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331764/WHO-2019-nCoV-Mass_Gatherings_Sports-2020.1-eng.pdf.

111 URL: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/points-of-entry-and-mass-gatherings>.

XI. Вопросы сохранения наследия



Понятие наследия в сфере безопасности определяется как «ряд материальных и нематериальных стратегий, структур и последствий (положительных и отрицательных) в сфере безопасности в связи с крупным спортивным мероприятием и в результате его проведения, которые сохраняют высокую актуальность после завершения самого мероприятия»¹¹². Помимо этого определения в данной главе на основе незначительно адаптированной классификации категорий, предложенной Джулианотти и Клаузером (2010) для типов наследия в сфере безопасности, связанных с КСМ¹¹³, будут рассмотрены пять видов наследия в сфере безопасности, связанного с КСМ, а именно:

1. технологии и инфраструктура;
2. международное и межведомственное сотрудничество и государственно-частное партнерство;

112 Preuss, H. (2007b); 'The conceptualisation and measurement of mega sport event legacies', *Journal of Sport & Tourism*, 12(3-4), pp. 207-228.

113 См. Giulianotti, R. and Klauser, F., «Security Governance and Sport Mega-events: Toward an Interdisciplinary Research Agenda»; URL: <https://www.semanticscholar.org/paper/Security-Governance-and-Sport-Mega-events%3A-Toward-Giulianotti-Klauser/aeaeb821bfbda2a7914082b98679cb0e845a16bc>. Эти авторы предлагают следующие шесть категорий: 1) Технологии; 2) Практика; 3) Государственная политика и новое законодательство; 4) Навязанные извне социальные преобразования; 5) Обобщенные изменения в социальных и межсоциальных отношениях; 6) Перепланировка городов.

3. государственная политика и новое законодательство;
4. социальные преобразования и изменения в межобщинных отношениях;
5. обновление городов.

1 Технологии, инфраструктура и практика

КСМ могут стать платформой для развития технологий безопасности в крупных городских центрах, например, путем установки новых систем контроля дорожного движения и других систем наблюдения. С этой целью, как показано в информационной вставке ниже, КСМ стали признанными «лабораториями» для внедрения новых систем безопасности, таких как сети видеонаблюдения CCTV.

Аналогичным образом, КСМ может стать идеальной платформой для развития инфраструктуры безопасности города или страны. Это неразрывно связано с выбором места проведения, возможностью адаптации существующей инфраструктуры и с политической волей директивных органов использовать определенные части города для проведения КСМ. Таким образом, на исследовательском этапе важным шагом является оценка соответствующей инфраструктуры и мест проведения мероприятий в городе, но при этом всегда необходимо учитывать последствия этих решений для безопасности.

Напротив, в отсутствие перспективного планирования и стратегической концепции, городу, возможно, придется строить и объекты, и всю систему с нуля, создавая специальные объекты инфраструктуры, которые могут не просуществовать дольше срока проведения самого мероприятия.

2 Международное и межведомственное сотрудничество и государственно-частное партнерство

КСМ неизбежно станут платформой для более тесного международного диалога, межведомственного сотрудничества и более широкого взаимодействия с частным сектором. Во всех этих видах деятельности неотъемлемо присутствует элемент безопасности, и от предпринимательского духа государственных чиновников и их местных партнеров в частном секторе будет зависеть, что станет наследием КСМ в области безопасности.

Созданные в ходе КСМ сети безопасности могут продолжать служить основой для развития стратегических партнерских отношений, обмена знаниями и опытом, которые могут использоваться для решения текущих проблем в сфере безопасности. Аналогичным образом, это может породить новые формы мышления в ответ на возникающие угрозы и послужить отправной точкой для будущих организаторов мероприятий. Точно так же, проверенные модели и методы обмена информацией между руководителями государственного и частного секторов могут дать примеры передовой практики, которые могут быть использованы в качестве накопленного опыта при организации будущих спортивных мероприятий.

Как поясняется в Главе V «Правовые и институциональные основы», КСМ часто служат платформой для внедрения новой политики и законодательства, а также предоставляют возможность принять международные стандарты по определенным вопросам и придерживаться применимых международно-правовым документов. Это может стать возможностью для принятия специального законодательства по вопросам охраны общественного порядка и безопасности (как это было во время проведения чемпионата мира по футболу ФИФА 2014 года в Бразилии) или для принятия принимающей страной обязательств по соблюдению международных стандартов в области прав человека. Это также может привести к принятию новых законопроектов, связанных с общинами, которые давно назрели или находятся в стадии разработки, как это показано в других разделах данного руководства. Это также может стать отправной точкой для расширения трансграничного сотрудничества национальных спецслужб.

С правовой точки зрения, когда речь идет о вопросах безопасности, организация КСМ может быть использована для того, чтобы:

- накопить передовой опыт в области межведомственного и международного сотрудничества;
- укрепить правовые и институциональные основы в свете международных стандартов, а также создать образцовую полицейскую и судебную систему с точки зрения защиты прав человека;
- обогатить практику сотрудничества государственного и частного секторов;
- обмениваться передовым опытом на национальном и международном уровнях; и
- создать платформу для более эффективного сотрудничества между государственными органами и политическими партиями.

Что касается принятия международных норм и соблюдения международных стандартов в области прав человека, то каждое КСМ – это возможность стать примером передовой практики для включения подхода, основанного на правах человека, в процесс проектирования, реализации, контроля и оценки политики и действий в области безопасности как средства:

- послать мощный сигнал международному сообществу;
- повысить осведомленность граждан в вопросах безопасности;
- внести вклад в общую устойчивость системы к потрясениям;
- способствовать формированию положительного имиджа спорта, принимающей стороны и спонсоров мероприятий;
- способствовать предупреждению насильственного экстремизма, демонстрируя уважение правительства к своим гражданам и их правам человека; и
- создать наследие, которое может улучшить и расширить права и возможности населения стран-участниц¹¹⁴.

114 На основе материалов Европейской комиссии и других организаций, 2018 год.

КСМ являются временными событиями, но их последствия часто не являются таковыми. Меры обеспечения безопасности КСМ в любом конкретном городском населенном пункте также оставляют в принимающей среде наследие в виде идей и практик, которые могут определять будущее стремление к безопасности на местном уровне. Также в качестве наследия сохраняются «нематериальные структуры, связанные с мероприятием», включая законодательство, знания и практику, которые могут определять принятие мер по обеспечению безопасности на местном уровне в течение многих лет.

Дух доброй воли, созданный благодаря участию местных сообществ в планировании КСМ, представляет собой некую форму социального капитала, который может сохраняться в течение длительного времени.

КСМ могут дать возможность для расширения прав и возможностей обездоленных слоев общества и противостоять таким угрозам, как сопровождаемая насилием радикализация молодежи, находящейся в уязвимом положении. Рабочие места, профессиональная подготовка, улучшение инфраструктуры, финансовые инвестиции и программы участия в прибылях, которые часто организуются в рамках КСМ, могут улучшить экономические и социальные перспективы членов обездоленных общин. Специально проведенные мероприятия также могут сыграть свою роль: во время Чемпионата мира по футболу ФИФА 2010 года в Южной Африке ФИФА организовала футбольные соревнования, в ходе которых местная молодежь смогла окунуться в атмосферу крупного спортивного события в безопасной и веселой обстановке в духе доброй воли и честной игры. Кроме того, мероприятие привлекло другие НПО для проведения бесплатных тестов на ВИЧ и оказания других услуг на уровне общин. Подобный опыт может дать положительные и долгосрочные результаты для молодых людей, в том числе для некоторых из тех, кто может быть подвержен радикализации или криминальному влиянию.



5 Обновление городов

Организация КСМ может стать отправной точкой для развития или обновления городов. Расчистка трещин в сочетании с предложением их жителям альтернативного жилья может стать долговременным наследием для местной общины.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Вопросы сохранения наследия

- Обеспечивать, чтобы стратегии, инфраструктура, политика и институциональные механизмы, специально созданные для КСМ, продолжали оказывать значительное и позитивное системное социальное и экономическое воздействие после завершения самого мероприятия.
- На этапе планирования, в частности, следует рассмотреть, каким образом можно разработать и реализовать весь комплекс мер и мероприятий, связанных с безопасностью, с тем чтобы:
 - укрепить правовые и институциональные основы в свете международных стандартов;
 - обеспечить дальнейшее развитие инфраструктуры города или страны, включая модернизацию объектов, площадок проведения мероприятий, транспортных систем и связанных с ними компонентов безопасности;
 - укрепить отношения между государственными учреждениями и частным сектором на основе первоначального опыта партнерства, сформированного в связи с КСМ;
 - использовать правозащитный подход при разработке, реализации, мониторинге и оценке политики безопасности;
 - улучшить социально-экономические перспективы членов обездоленных общин, в частности, благодаря возможностям трудоустройства, созданным в связи с КСМ;
 - способствовать развитию или обновлению городов.

Глоссарий терминов



Анализ вариантов

Практика оценки на этапе планирования всех возможных путей, которые могут привести к желаемому результату.

Бедствие

Природное или антропогенное явление, нарушающее нормальные условия существования и вызывающее такой уровень страданий и потерь, который ставит под сомнение способность пострадавшей общины справиться с ним.

Безопасность

В контексте КСМ концепция безопасности включает в себя все меры, направленные на сдерживание, предупреждение и наказание за любые случаи насилия или вредоносного поведения на стадионе или за его пределами.

Безопасность в сфере общественного здравоохранения

Необходимые мероприятия, как упреждающие, так и реагирующие, в целях минимизации уязвимости отдельных лиц и групп людей к известным опасностям для здоровья, угрожающим их благополучию.

Биометрическая идентификация

Эффективный инструмент противодействия угрозе, создаваемой каким-либо вызывающим подозрение лицом при попытке попасть в другую страну и использовать подложные проездные документы. Используются отпечатки пальцев, цифровые фотографии или другие биометрические возможности, например, распознавание лиц на основе искусственного интеллекта.

Биометрия

Автоматизированные средства идентификации личности посредством выявления отличительных физиологических или поведенческих признаков, таких как стиль ходьбы, отпечатки пальцев, лицо, радужная оболочка глаза, сетчатка глаза или особенности ушей.

Биотерроризм	Преднамеренное использование микроорганизмов, токсинов, генетического материала или веществ, полученных из живых организмов, с целью причинить смерть или вызвать болезнь.
Благое управление	Ведение государственных дел и управление коллективными ресурсами эффективным, подотчетным и прозрачным образом.
Ботнет	Термин «ботнет» может означать: «сеть компьютеров, зараженных вредоносным программным обеспечением (компьютерным вирусом)». Такая сеть взломанных компьютеров («зомби») может быть активирована для выполнения определенных действий, например, для атаки на информационные системы (кибератаки). Такие «зомби» могут управляться другим компьютером, причем часто без ведома пользователей взломанных компьютеров. Этот «управляющий» компьютер также известен как «командно-контрольный центр». T- CY Guidance Note 2.
Ведущее ведомство по безопасности (ВВБ)	Основное ведомство, отвечающее за предоставление комплекса мер по обеспечению безопасности мероприятия. ВВБ осуществляет надзор за партнерскими учреждениями в сфере безопасности. Традиционно в качестве ВВБ выступает национальная полицейская служба, обеспечивая сохранение стратегического направления планирования, тем не менее, в качестве ВВБ могут быть назначены и другие органы.
Верховенство права	Механизм, процесс, институт, практика или норма, поддерживающие равенство всех граждан перед законом, обеспечивающие свободную от произвола форму государственного управления и в целом предотвращающие произвольное использование власти.
Возможности (потенциал)	Средства, которыми располагают специалисты по планированию мер безопасности с точки зрения людских, материальных и технических ресурсов.
Гарантии принимающего города	Обязательства, взятые принимающим городом перед международной спортивной федерацией на этапе подачи заявки, связанные с эффективной организацией и проведением мероприятия.
Готовность	Принятие превентивных и упреждающих мер на основе планирования и практики (обучения) добровольных или профессиональных подразделений в целях снижения рисков и угроз и, если этого окажется недостаточно, снижения негативного воздействия нежелательных событий с помощью комплекса предупредительных мер, направленных на усиление готовности и устойчивости к потрясениям.
Группа старших руководителей (ГСР)	Руководители ключевых заинтересованных сторон мероприятия от правительства и организационного комитета принимающей стороны.
Двустороннее соглашение	Соглашение, заключенное между двумя странами или двумя организациями, которые имеют функциональные отношения с принимающей стороной.
Дискриминация	Акт действия или бездействия, проводящий необоснованное различие, приводящий к исключению или наложению ограничений в отношении лиц по таким признакам, как раса, класс, цвет кожи, этническая принадлежность, пол, язык, религия, политические взгляды, национальное или социальное происхождение, место рождения или другой статус. Дискриминация приводит к умалению или сводит на нет признание, пользование или осуществление всеми лицами на равной основе всех прав и свобод, на которые люди имеют право по закону.
Договор	Имеющее обязательную юридическую силу международное соглашение, заключаемое между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах.

Единый командный центр	В контексте КСМ – оперативный командный центр, который включает всех основных поставщиков услуг в области защиты и безопасности, в том числе ключевых заинтересованных лиц государственного и частного секторов.
Заинтересованная сторона	Зрители, местные сообщества или другие заинтересованные стороны, которые не имеют законодательных или нормативных обязанностей, но которые могут сыграть важную роль в содействии обеспечению безопасности, защищенности и доброжелательности КСМ на стадионах и за их пределами.
Запретная зона (ЗЗ)	Непосредственные окрестности стадиона или внешний периметр, где может осуществляться наблюдение и, в случае необходимости, перекрытие движения пешеходов и/или транспортных средств.
Защита	Состояние защищенности от ущерба или нежелательных последствий, включая угрозу для здоровья или посягательства на физическую неприкосновенность человека. Этот термин также может относиться к нормальной ситуации с низким или приемлемым риском.
Защита данных	Меры, разработанные и/или принятые для предотвращения несанкционированного использования частной или официальной информации, хранящейся или передаваемой с помощью компьютеров и интернета.
Зона контролируемого доступа (ЗКД)	Охватывает внутренний периметр, который включает в себя зону трибун стадиона и зоны на территории стадиона, где находятся различные киоски и рестораны.
Зона ограниченного доступа (ЗОД)	Зоны с наиболее ограниченным доступом публики, такие как игровое поле, куда имеют доступ только спортсмены/игроки и некоторые бригады по обслуживанию поля, телевидение/СМИ, официальные лица, связанные с проведением игры и состоянием поля, судьи, врачи, бригады первой помощи, игроки и службы безопасности.
Зоны досмотра транспортных средств (ЗДТС) и проверки посетителей (ЗПП)	Процесс визуального или физического контроля, проводимый перед въездом любых транспортных средств (служебных, командных или официальных) или входом пешеходов в зону контролируемого доступа.
Исследовательский этап (до подачи заявки)	Этап, на котором потенциальные участники процедуры подачи заявки собирают информацию, связанную с затратами и выгодами, которая поможет им в принятии решения о том, стоит ли подавать заявку.
Исходные ресурсы системы	Материалы и ресурсы, которые, будучи объединены в плановом и организованном порядке, образуют стратегическую комбинацию, способную достичь желаемых целей.
Кибератака	Злонамеренная попытка отдельного лица, группы лиц или тайного государственного субъекта преднамеренно нарушить информационную систему целевой организации или мероприятия с целью саботажа, шантажа, мошенничества, нанесения ущерба репутации или других целей.
Кибертерроризм	Насильственные действия, совершаемые с помощью компьютеров и интернета в целях нагнетания страха, причинения вреда и достижения политических, идеологических или религиозных целей.
Комитет кабинета министров	Контролирует государственную политику, расходы и законодательство и состоит из министров кабинета министров, ответственных за предоставление государственных услуг КСМ.
Комитет кабинета министров	Правительственный комитет высокого уровня в составе министров, отвечающих за ресурсы, разрешения и услуги, службы, связанные с проведением мероприятия.

Комплексное планирование	Структурированная и стандартизированная рамочная структура для подготовки совместного конечного результата на основе вклада различных заинтересованных сторон.
Комплексный подход	Стратегия планирования высокого уровня, реализация которой объединяет многочисленные плановые и исполнительные ведомства для подготовки к общему конечному результату.
Компонент планирования	Часть структуры планирования со своей собственной характеристикой, которую необходимо гармонично интегрировать в общую структуру для обеспечения успешного конечного результата.
Конвенция	Формальное международное соглашение между государствами и/или международными организациями.
Концепция оперативного командования и управления (C2ConOps)	Комплексное и организационное осуществление полномочий и управления через надлежащую цепочку командования над назначенным и прикрепленным персоналом и техникой в рамках четко определенных областей ответственности для выполнения миссии.
Координатор управления изменениями	Сотрудник, который проводит оценку всех аспектов необходимых изменений с точки зрения затрат и потребностей в ресурсах, поддерживает связь с другими вовлеченными специалистами по планированию.
Координационно-аналитический центр	Координационный центр различных заинтересованных сторон для получения и обобщения информации из открытых источников и потоков секретных оперативных данных, подлежащих анализу в целях распознавания угроз и противодействия им.
Критически важная информационная инфраструктура (ВИИ)	Взаимосвязанные информационные системы и сети, нарушение или разрушение которых окажет серьезное влияние на здоровье, безопасность, защищенность или экономическое благосостояние граждан, либо на эффективность функционирования правительства или экономики.
Критически важные объекты инфраструктуры	Актив, система или ее часть, которые необходимы для поддержания жизненно важных функций общественной жизни (в частности, связанных со здравоохранением, электроснабжением, связью, национальной безопасностью, финансовыми и экономическими учреждениями), нарушение, саботаж или разрушение которых оказывает глубокое воздействие на функционирование правительства и/или общества.
Матрица ответственности и подотчетности (МОП)	Инструмент управления проектами, который распределяет обязанности между различными сторонами/партнерами в организации и возлагает на них ответственность за выполнение задач или предоставление результатов, необходимых для осуществления проекта в целом.
Международные делегации	Группы лиц из других стран, посещающие КСМ, включая спортсменов-участников и вспомогательный персонал (тренеров, инструкторов, администраторов), часто с особыми привилегиями, обусловленными их официальным статусом.
Меры безопасности	Все меры, направленные на сдерживание, предупреждение и наказание за любые случаи насилия или вредоносного поведения в связи со спортивным мероприятием на стадионе или за его пределами.
Меры по обслуживанию	Все меры, направленные на то, чтобы создать на мероприятии приятную и доброжелательную атмосферу для всех.
Места массового скопления людей	Места, которые, по прогнозам, легко доступны большому количеству людей.

Местный организационный комитет (ЛОК)	Официально аккредитованный орган, ответственный за организацию, размещение и проведение КСМ.
Механизм «соблюдай или объясняй»	Сочетает добровольное соблюдение кодексов корпоративного управления с юридическими обязательствами (либо в соответствии с законом, нормативными актами, либо согласно установленному правилу) заявлять о соблюдении кодекса или объяснить его нарушения. Впервые был использован в Великобритании.
Многосекторальный	Охватывающий многие секторы экономики; также означает подход, при котором та или иная проблема рассматривается с разных сторон.
Многостороннее соглашение	Соглашения между тремя или более государствами по экономическим, правовым, военным или другим вопросам.
Наблюдатели	Сотрудники, которые поддерживают полицейские операции, собирая актуальную информацию и оперативные данные о зрителях и группах болельщиков в режиме реального времени.
Наследие	Ценные и почитаемые активы или возможности, созданные и сохранившиеся в результате проведения памятного КСМ.
Обмен информацией	Действие отдельных лиц, компаний и организаций, передающих информацию от одного к другому, особенно в электронном виде, или система, которая позволяет им это делать.
Обслуживание	Концепция обслуживания включает в себя все меры, направленные на создание на КСМ приятной и доброжелательной атмосферы для всех, как на стадионах, так и в общественных местах, где зрители и болельщики собираются до, во время и после мероприятия.
Объединенная группа оперативного планирования (ОГОП)	Орган планирования среднего уровня в составе представителей основных ведомств по планированию мер безопасности под руководством ведущего ведомства по вопросам безопасности (ВВБ).
Ограничения	Количественно измеримые факторы, которые ограничивают и регулируют объем или степень применяемых возможностей.
Оперативный план	План проведения операций отдельными подразделениями или совместными силами во время мероприятия. Он включает в себя стандартные операционные процедуры (СОП) для регулярной деятельности.
Операция по обеспечению безопасности	Действие, осуществляемое законными властями, например, арест опасного лица или преступника, обыск и изъятие оружия, которое некое лицо может иметь при себе, и расследование инцидента.
Орган по проведению мероприятий	Сводный высший государственный орган, отвечающий за обеспечение строительства и своевременной готовности объектов и инфраструктуры к использованию в период проведения мероприятий.
Организация действий в условиях скопления людей	Меры, принимаемые для обеспечения порядка во время массовых мероприятий, направленные на охрану зрителей, спортсменов, высокопоставленных лиц и персонала от физического ущерба.
Отчет о последующих действиях (ОПД)	Документ с описанием ответных мер на какой-либо инцидент и выводов относительно осуществления мер реагирования системы здравоохранения или безопасности во время инцидента.

Охрана	Деятельность, направленная на обеспечение благополучия, функционирования и неприкосновенности людей и объектов, включая важнейшие объекты инфраструктуры, в целях сдерживания, смягчения и нейтрализации угроз жизни и здоровью, а также для поддержания правопорядка.
Оценка рисков	Процесс, используемый для определения уровня риска в данной ситуации, настоящей или будущей, путем оценки и сравнения данного уровня риска с заранее установленными стандартами, целевыми уровнями риска или другими критериями.
План действий в чрезвычайной ситуации	Комплекс мероприятий, подготовленных и осуществляемых национальными или местными властями/организаторами для ликвидации последствий крупного инцидента, произошедшего в месте проведения КСМ или в непосредственной близости от него.
План действий в чрезвычайных ситуациях	Резервный план, разрабатываемый для управления изменениями или корректировками мер защиты и безопасности в период проведения мероприятия с целью адекватного реагирования.
Планирование мер безопасности	Деятельность, включающая разработку, осуществление, контроль, обзор и совершенствование методов создания защищенной и безопасной среды для запланированного мероприятия.
Пограничный контроль	Осуществление мер, связанных с санкционированным перемещением людей и товаров при одновременном предотвращении несанкционированного перемещения путем выявления лиц, ответственных за подделку документов, контрабанду, торговлю людьми и связанные с этим преступления.
Построение систем	Построение систем включает в себя три основных элемента. Они состоят из подсистем, которые сами по себе являются системами; из процессов или видов деятельности, которые взаимодействуют и/или являются взаимозависимыми; и создаются для достижения конкретных целей и задач. Системы включают исходные ресурсы, процессы и итоговые результаты.
Предупреждение	Принятие мер по устранению причин нежелательного развития событий или предотвращению возникновения нежелательной ситуации; социальная и техническая инженерия для уменьшения индивидуального или коллективного вреда или ущерба путем воспрепятствования, воздерживания или сдерживания потенциальных злонамеренных субъектов, а также путем создания среды, в которой затруднена вредоносная деятельность.
Приглашенные силы полиции	Полицейские в форме из других стран, кроме той, которая организует КСМ, приглашенные для сопровождения спортсменов, игроков, официальных лиц или VIP-персон.
Принимающая сторона	Организация или орган, ответственный за проведение КСМ. Этот термин может относиться к городу, региону или правительству страны или организующему ведомству. В большинстве случаев принимающее правительство означает государственную организацию, в то время как принимающий организационный комитет является частной организацией.
Распознавание лиц	Инструмент на основе камеры для идентификации лиц (в частности, известных нарушителей порядка и преступников) по записям с камер видеонаблюдения.
Распределенная атака типа «отказ в обслуживании» (DDoS)	Злонамеренная попытка нарушить нормальный трафик целевого сервера, службы или сети путем переполнения его или окружающей его инфраструктуры потоком интернет-трафика.

Распространение информации	Обмен информацией, представляющей общий интерес, с преодолением организационных барьеров.
Результаты	Материальные и нематериальные товары или услуги, произведенные в качестве результатов или итогов проекта и предназначенные для передачи заказчику (например, отчеты, планы, меры безопасности).
Сети больших данных	Сбор, анализ и использование больших объемов данных из разнообразных и часто неструктурированных или в основном нерегулируемых источников.
Система управления информацией	Компьютерная аппаратная и программная система, используемая для создания, передачи, управления, хранения и извлечения планов, корреспонденции, карт, административных или зарплатных данных и т. д. между заинтересованными сторонами в рамках поддержки мероприятия и для занесения в долгосрочную отчетность.
Скоординированное управление границами (СУГ)	Тесная координация между компетентными органами в местах пересечения границы.
Соглашения о размещении	Соглашения, подписываемые между международной спортивной федерацией и принимающей стороной.
Создание (укрепление) потенциала	Процесс, который повышает эффективность сотрудничества и уровень компетентности в секторах или представляющих общий интерес областях, часто путем обмена знаниями, навыками, оборудованием, инструментами и другими ресурсами, такими как технологии.
Сотрудники по связи с активистами	Сотрудники полиции по связи, которые заранее обсуждают вопросы протестов и демонстраций с лидерами активистов. Они разрабатывают инструкции и правила протеста с целью реагирования на ожидания активистов.
Специальный закон (Lex specialis)	Специальный закон, регулирующий конкретный предмет права. В определенных, обычно национальных условиях он может отменять другие (более старые) существующие общие законы.
Спортивная дипломатия	Преднамеренное, стратегическое использование спортивных мероприятий правительствами для создания благоприятного международного имиджа своей страны – «продолжение политики другими средствами», подход, при котором спорт, национализм, дипломатия, а также торговля становятся неразрывно связанными.
Стандартные оперативные процедуры (СОПы)	Подробные письменные инструкции о порядке выполнения сотрудниками своих рутинных задач и действий.
Структура оперативного командования	Структура, определяющая командные полномочия для операций по обеспечению защиты и безопасности во время КСМ, включая обычные операции, руководство операцией и протоколы передачи полномочий.
Стюарды	Частные охранники и поставщики услуг, нанимаемые руководством мероприятия. Они помогают зрителям, отвечают на любые жалобы, реагируют на инциденты и чрезвычайные ситуации и при необходимости помогают полиции и службам экстренной помощи.
Управление рисками	Системный подход к выявлению, устранению и снижению всевозможных рисков, связанных с опасными природными явлениями и деятельностью человека.
Управление чрезвычайными ситуациями	Комплекс мер по управлению рисками для общин и мероприятий, вызванных чрезвычайными обстоятельствами.

Учреждение (ведомство)	Любой государственный или частный орган, несущий конституционную, законодательную, нормативную или иную ответственность за подготовку и реализацию любых мер по обеспечению защиты, безопасности или обслуживания в связи с КСМ на территории стадиона или за его пределами.
Уязвимые цели	Места и объекты, легкодоступные для большого количества людей и имеющие лишь ограниченные уровни безопасности или защищенности, что делает их уязвимыми для нападения.
Факторы организационной взаимосвязи	Ситуации, когда действия (или бездействие) одного подразделения влияют (негативно) на функционирование одного или нескольких других подразделений, которые совместно производят некий совместный продукт, такой как КСМ.
Функциональная совместимость	Ситуация, когда инструменты различного происхождения могут взаимодействовать друг с другом, преодолевая технические и другие барьеры, и обеспечивая беспрепятственное взаимодействие посредством синхронизации.
Хулиганство	Деструктивное и нарушающее порядок поведение во время спортивных мероприятий групп обычно молодых и часто пьяных зрителей, связанных с одной из конкурирующих команд, особенно в контексте футбола.
Целевая аудитория	Группа лиц, для которых готовится мероприятие. Применительно к КСМ, в зависимости от цели, она может состоять из политиков, руководителей и главных специалистов по планированию из министерств внутренних дел/безопасности/охраны общественного порядка/спорта, международных, континентальных и национальных спортивных федераций, комитетов по рассмотрению заявок или местных организационных комитетов.
Частные службы безопасности	Лицензированное коммерческое предприятие, выполняющее определенные функции по поддержанию общественного порядка, с обученным персоналом, обычно невооруженным и не имеющим права ареста, нанимаемым для выполнения конкретных обязанностей на КСМ под надзором официальных полицейских сил.
Чрезвычайная ситуация	Внезапное происшествие, требующее немедленных действий, или состояние, при котором обычные процедуры приостанавливаются и принимаются чрезвычайные меры для предотвращения нежелательной ситуации, влияющей на здоровье и/или безопасность людей.
Эбола	Геморрагическая лихорадка, вызываемая вирусом Эбола и характеризующаяся высокой температурой, тяжелым желудочно-кишечным расстройством и кровотечением. Передается в основном через биологические жидкости человека, крайне заразна и в среднем является смертельной для половины заболевших.
Эффективная практика	Практика или метод действий, которые доказали свою эффективность в одной ситуации и которые могут быть перенесены в аналогичные ситуации в других условиях.
COVID-2019	Высокозаразное заболевание, вызываемое коронавирусом, передающееся в основном воздушно-капельным путем, а также при контакте с предметами или зараженными поверхностями. Типичные симптомы включают лихорадку, кашель, потерю обоняния и одышку. К началу 2021 года (по состоянию на апрель 2021 года) в 210 странах и территориях число заболевших составило более 137 миллионов человек, а число умерших — почти 2,7 миллиона человек.

Приложение



Австралия

СИСТЕМА ПЛАНИРОВАНИЯ МЕР БЕЗОПАСНОСТИ

Категории планов

Пример – Стратегия Австралии по защите мест массового скопления людей от терроризма 2017 года

Основные элементы надежного плана по защите объектов и общественных мест от терроризма должны предусматривать:

- налаживание прочных, устойчивых партнерских отношений между государством и частным сектором;
- обеспечение более эффективного обмена информацией;
- осуществление эффективных мер по обеспечению физической безопасности; и
- повышение устойчивости к потрясениям¹¹⁵.

115 Australia-New Zealand Counter-Terrorism Committee. «Australia's Strategy For Protecting Crowded Places From Terrorism». Australian National Security, 2017; URL: <https://www.nationalsecurity.gov.au/Securityandyourcommunity/Pages/australias-strategy-for-protecting-crowded-places-from-terrorism.aspx>.

ВОПРОСЫ СОХРАНЕНИЯ НАСЛЕДИЯ

Одним из важнейших видов наследия являются уроки, извлеченные из предыдущих КСМ. Например, в интервью с представителем чемпионата мира по футболу среди женщин ФИФА™ было признано, что заявка Австралии на проведение чемпионата мира 2023 года была весьма убедительной в части вопросов безопасности. Именно благодаря проведению Кубка Азии в 2015 году Австралия и Новая Зеландия получили право на проведение чемпионата в 2023 году.



Аргентина

ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ

Комплексный режим футбольных мероприятий в Буэнос-Айресе

Как и в других странах за последние несколько десятилетий, в Аргентине возникли серьезные проблемы с футбольным хулиганством. Восемнадцать крупных стадионов регулярно принимают КСМ, и насилие и хулиганство со стороны фанатов являются постоянной угрозой. Для смягчения этой угрозы страна приняла несколько законов и нормативных актов, которые эволюционировали от криминализации конкретных поступков к созданию всеобъемлющего режима, причем это решение способствовало созданию современной рамочной структуры для охраны спортивных мероприятий международного значения.

В 2017 году правительство утвердило Комплексный режим проведения футбольных мероприятий автономного города Буэнос-Айрес. В новом законе особое внимание уделяется таким аспектам безопасности, как физическая неприкосновенность зрителей и участников, а также контрмерам по смягчению последствий хулиганства и насилия со стороны фанатов. Тем не менее, в Комплексном режиме не учтены положения, направленные на сохранение на мероприятии приятной и доброжелательной атмосферы в соответствии с аспектами обслуживания, закрепленными в Конвенции Сен-Дени. Комплексный режим 2017 года был построен на основе Комплексной системы безопасности автономного города Буэнос-Айрес, введенной в действие в 2016 году.

В период проведения Юношеских Олимпийских игр (ЮОИ, Буэнос-Айрес, 2018 год) Министерство безопасности Буэнос-Айреса издало постановление 179/ISSP/18 о частной охране данного КСМ¹¹⁶. Это постановление одобрило создание рабочей группы с целью наращивания потенциала, разработки мер и политики для укрепления ключевых аспектов безопасности во время проведения ЮОИ. В частности, рабочая группа строила свою работу на основе Комплексного режима проведения футбольных мероприятий и Комплексной системы безопасности автономного города Буэнос-Айрес.

116 URL: <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gov.ar/publico/ck-PE-RES-MJYSGC-ISSP-179-18-5464.pdf>.



ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НА КРУПНЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ

Надлежащая оценка расходов на обеспечение безопасности

Несмотря на то, что в какой-то степени закон, принимаемый специально для конкретного КСМ или для решения вопросов безопасности в спорте в целом, может отступать от действующих законов и правил (в качестве *Lex specialis*), его роль, прежде всего, состоит в том, чтобы действовать в качестве координационного инструмента, обеспечивая беспрепятственное применение правовых и институциональных полномочий, уже существующих в рамках действующих национальных законов. Например, принимающие страны, возможно, захотят избежать ситуаций, когда подготовка КСМ может быть поставлена под угрозу вследствие разрозненности нормативных актов или их дублирования друг друга. Это может случиться, например, когда ожидаются трудности с определением органа, который должен отвечать за медицинское обслуживание в зоне, расположенной за пределами территории стадиона. Это может привести к организационным трениям, которых можно было бы избежать, приняв всеобъемлющий закон для КСМ.

Например, бразильский закон о проведении Кубка конфедераций ФИФА 2013 года и чемпионата мира по футболу ФИФА 2014 года¹¹⁷ установил специальный режим для координации всех вопросов безопасности и организации. Аналогичным образом, в рамках подготовки к Олимпийским играм в Бразилии правительство приняло Стратегию для Рио-2016¹¹⁸, направленную на обеспечение безопасности незаметным и удобным для болельщиков способом. Данная стратегия охватывала все службы, связанные с общественной безопасностью, национальной обороной и разведкой, которые считались необходимыми для обеспечения безопасной и спокойной обстановки для местного населения, посетителей и участников Игр, гарантируя отсутствие несоответствий в организации и проведении КСМ.

ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ

Специальные стратегии и законы для КСМ, способствующие укреплению действующей правовой базы

В 2014 и 2016 годах в Бразилии прошли два КСМ — чемпионат мира по футболу ФИФА™ и летние Олимпийские и Паралимпийские игры. Учитывая существующую в Бразилии социальную напряженность, а именно — высокий уровень уличного насилия и преступности, страна столкнулась с серьезной проблемой обеспечения безопасности зрителей, участников и всех других лиц, вовлеченных в организацию и проведение обоих КСМ. С этой целью в Бразилии были приняты специальные законы, распределяющие обязанности и позволяющие правоохранительным органам и вооруженным силам эффективно действовать в конкретных условиях КСМ.

В 2014 году Министерство обороны утвердило документ MD33-M-10 «*Garantia da Lei e da Ordem*» («Гарантия законности и правопорядка»)¹¹⁹, который определил сферу действия вооруженных сил. Этот политический документ содержит целый ряд описанных выше международных стандартов, таких как меры по координации и сотрудничеству, обмен информацией, комплексные подходы к обмену оперативными данными и эффективная коммуникация.

117 URL: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1032211/lei-12663-12>.

118 URL: <http://www.rededoesporte.gov.br/es/presskit/archivos/fact-sheet-seguridad>.

119 URL: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2014/mes02/md33a_ma_10a_gloa_2eda_2014.pdf/view.

Правительство также приняло закон о Кубке Конфедераций ФИФА™ 2013 года и чемпионате мира по футболу ФИФА™ 2014 года¹²⁰, устанавливающий специальный режим во время проведения этих КСМ. В части обеспечения безопасности на территории стадиона и в прилегающих зонах этот закон ссылается на Устав федеральной полиции для частных охранных агентств¹²¹, который регулирует все аспекты, связанные с частной охраной. Для проведения Олимпийских игр правительство приняло Стратегию для Рио-2016¹²². Данная стратегия охватывает все службы, связанные с общественной безопасностью, национальной обороной и разведкой, необходимые для обеспечения безопасной и спокойной обстановки для посетителей и участников Игр.

Пример – «Proteja Brasil» (Защита Бразилии)

«Proteja Brasil» – это приложение, разработанное для планшетов и смартфонов в целях облегчения выявления случаев нарушения прав ребенка в контексте крупного спортивного мероприятия и уведомления о них. Оно было введено в действие в 2013 году и широко рекламировалось на чемпионате мира по футболу ФИФА 2014 года в Бразилии™ и на Олимпийских играх 2016 года в Рио-де-Жанейро в рамках кампаний по защите детей и подростков от физического насилия, детского труда, сексуальной эксплуатации, безнадзорности и дискриминации.

Источник: «Proteja Brazil». Save The Dream, URL: <http://savethedream.org/2019/06/30/proteja-brazil/>.



Германия

СОТРУДНИЧЕСТВО ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН

Стратегия управления затрагивающими безопасность рисками, двусторонние соглашения

Механизмы обмена информацией по вопросам безопасности КСМ часто строятся на основе существующих отношений с другими странами. При их отсутствии эти механизмы должны быть встроены в существующую инфраструктуру международного обмена оперативными данными. Например, для каждого мероприятия в рамках Олимпийских игр, начиная с Атланты в 1996 году, организаторы создавали Олимпийский центр оперативной информации (ОЦОИ) для сбора информации и оценки рисков на основе протоколов о сотрудничестве и обмене информацией с участием более ста стран и международных организаций. Решающее значение для сбора оперативных данных и обмена ими имеет поддержка со стороны международных полицейских агентств.

Пример – чемпионат мира по футболу ФИФА 2006 года в Германии™¹²³

Для проведения чемпионата мира по футболу ФИФА 2006 года в Германии™ страна разработала стратегию управления затрагивающими безопасность рисками на основе двусторонних соглашений с 36 другими странами, которые уже использовались во время предыдущих европейских турниров и Олимпийских игр 2004 года в Афинах. В этой стратегии использовались существующие потоки информации по вопросам борьбы с хулиганством. Германия также подписала двусторонние соглашения со всеми странами-участницами и несколькими соседними и транзитными государствами о контроле и ограничении пересечения границ «нежелательными» фанатами с целью сокращения случаев хулиганства.

120 URL: <https://presrepublica.iusbrasil.com.br/legislacao/1032211/lei-12663-12>.

121 URL: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/seguranca-privada/servicos/autorizacao-de-funcionamento-de-empresa>.

122 URL: <http://www.rededoesporte.gov.br/es/presskit/archivos/fact-sheet-seguridad>.

123 Aas, Katja Franko. Technologies of In Security. Routledge, 2008.



СОТРУДНИЧЕСТВО ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН

Сети безопасности на летних Олимпийские игры 2004 года в Афинах: совместное использование ресурсов

Прикомандирование сотрудников полиции для поддержки сил принимающей страны не только обеспечивает более широкое присутствие и возможности правоохранительных органов, но и находит отклик у фанатов, когда на мероприятии присутствует «своя» полиция. Такие виды прикомандирования могут также распространяться на меры реагирования в чрезвычайных ситуациях, здравоохранение и другие соответствующие секторы, связанные с безопасностью. Принимающие стороны также могут воспользоваться оборудованием или технологическими платформами, заимствованными у международных партнеров. Однако не все заинтересованные стороны обладают равными возможностями или ресурсами для внесения своего вклада в работу. Для определения возможностей каждого партнера и составления «дорожной карты» с целью создания необходимого потенциала в области безопасности рекомендуется провести оценку потенциала с привлечением многопрофильных экспертов в данной области (см. главу VII «Планирование мер безопасности»).

Пример — сети безопасности на летних Олимпийских игр 2004 года в Афинах

Яркий пример оценки потенциала путем анализа исходных данных, проведенного междисциплинарными профильными экспертами, был продемонстрирован в ходе подготовки к летним Олимпийским играм 2004 года в Афинах. В то время семь стран — Австралия, Германия, Израиль, Испания, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты и Франция — сформировали Консультативную группу по безопасности олимпийских игр (КГБОИ). Эта группа предоставляла Греции скоординированные консультации по вопросам безопасности, проводила подготовку кадров, предоставляла оборудование и работала слаженно и прозрачно, с тем чтобы устранить конкретные факторы уязвимости и обеспечить Греции наилучшую возможную поддержку¹²⁴.

Группа безопасности контрразведки

Пример — реформы Греции по организации мер безопасности с прицелом на будущее

Олимпийские игры 2004 года в Афинах были первыми Олимпийскими играми, проводившимися после террористической атаки 11 сентября, которая значительно изменила обстановку в сфере безопасности КСМ. Греческая разведывательная служба (NIS-EYP) была реформирована, при этом правительство создало следующие подразделения:

- Учебный центр для обеспечения сотрудничества между научными организациями, университетами и специализированными исследовательскими институтами; в нем изучались и анализировались темы, представляющие интерес для NIS-EYP;
- Стратегический совет по кадровому планированию (руководящий комитет) для решения вопросов кризисного регулирования и реализации политики;
- Управление по вопросам подготовки кадров для модернизации подготовки кадров;

¹²⁴ Там же.

- Подуправление по национальным вопросам;
- Управление международного сотрудничества для улучшения обмена информацией со смежными службами; и
- Подуправление по проблемам международного терроризма и организованной преступности в рамках NIS-EYP.

Группа безопасности контрразведки была преобразована в Управление по решению новых проблем в сфере безопасности.

ВОПРОСЫ СОХРАНЕНИЯ НАСЛЕДИЯ

Социальные преобразования и изменения в межобщинных отношениях

КСМ являются временными событиями, но их последствия часто не являются таковыми. Безопасность КСМ в любом конкретном городском населенном пункте также оставляет в принимающей среде наследие в виде идей и практики, которые могут определять будущее стремление к безопасности на местном уровне, а также «нематериальное наследие», включая законодательство, знания и практику, которые могут определять принятие мер безопасности и охраны на местном уровне на годы вперед.

Пример — Олимпийские и Паралимпийские игры 2004 года в Афинах

В результате проведения Олимпийских и Паралимпийских игр 2004 года в Афинах была улучшена инфраструктура, включая:

- открытие международного аэропорта имени Элефтериоса Венизелоса (который в 2019 году принял 25 500 000 пассажиров);
- 90 км новых дорог и еще 120 км улучшенных дорог;
- новую компьютеризированную систему управления дорожным движением;
- новую и реконструированную систему метрополитена, которая в настоящее время ежедневно перевозит один миллион пассажиров (20 процентов населения города);
- частично благодаря Олимпийским играм количество туристов увеличилось в последующие годы¹²⁵.

125 «Athens Infrastructure Boosted by Olympic Games 2004». International Olympic Committee, 19 Jan. 2016; URL: <https://www.olympic.org/news/athens-infrastructure-boosted-by-olympic-games-2004>.



ВОПРОСЫ СОХРАНЕНИЯ НАСЛЕДИЯ

Обновление городов

Организация КСМ может стать отправной точкой для развития или обновления городов. Расчистка трущоб в сочетании с предложением альтернативного жилья для затронутого мероприятием населения может стать долговременным наследием для местной общины.

Пример — Олимпийские игры 1992 года в Барселоне

Влияние Олимпийских игр на обновление городов является одним из основных факторов устойчивого развития, что в свою очередь является одним из факторов долгосрочного наследия для конкретной общины. Летние Олимпийские игры 1992 года в Барселоне стали причиной одного из важнейших преобразований, которые этот город пережил за всю свою историю, и хорошим примером того, какое влияние может оказать проведение КСМ на города или страны. Игры принесли с собой возможность преобразить обветшавшие, заброшенные и промышленные районы. Многообещающие стратегии по реконструкции и возрождению Барселоны обычно ассоциируются с «барселонской моделью», которая получила широкое признание для целей обновления других городов.

Выступая в качестве катализатора создания необходимой инфраструктуры, которая требуется для возрождения города, инвестиционная программа Олимпийских игр в этом городе включала: реконструкцию Олимпийского стадиона и строительство спортивного павильона, строительство кольцевой автодороги и инфраструктуры автомагистралей, строительство 4500 новых единиц жилья, расширение аэропорта, создание новых культурных объектов и обновление 110 га парков и 5 км новых пляжей. В преддверии Игр была ускорена реализация проекта строительства кольцевой автодороги, благодаря которому удалось снизить интенсивность движения в центре города на 15 процентов. Кольцевая автодорога определила новую городскую реальность, которая подтвердила изменение масштабов Барселоны, ее превращение из города в мегаполис. Олимпийский парк сегодня является популярным туристическим центром, а набережная и промышленные районы Поблену представляют собой яркие примеры того, как Олимпийские игры были использованы в качестве инструмента для обновления города. Игры также способствовали превращению города в туристический центр Испании и Европы (1,7 млн посетителей в 1990 году и более 6 млн — в последующие 14 лет), что в свою очередь вызвало экономический бум и важные инфраструктурные изменения для обслуживания больших количеств людей¹²⁶.

Финал Лиги чемпионов 2019 года в Мадриде — Группы сбора информации о болельщиках (ГСИБ)

Посетители и зрители: консультирование потенциальных зрителей путем обращения к ним через социальные сети, организации болельщиков или по другим каналам может обеспечить полезную обратную связь в плане мер безопасности, с которыми непосредственно сталкивались зрители предыдущих мероприятий, это, например, процедуры при пересечении границы, контрольно-пропускные пункты на стадионе или в фан-зонах. Зрители могут предложить практические предложения «на месте» по улучшению мер защиты и безопасности.

126 Barcelona Field Studies Centre; URL: <https://geographyfieldwork.com/OlympicLegacies.htm>.

Пример — финал Лиги чемпионов 2019 года в Мадриде: группы сбора информации о болельщиках (ГСИБ)

На финале Лиги чемпионов 2019 года в Мадриде фан-зоны, разделяющие болельщиков соперничающих команд, патрулировались группами сбора информации о болельщиках (ГСИБ). Группы, в состав которых входили сотрудники полиции и представители ассоциаций клубных болельщиков, напрямую взаимодействовали с болельщиками для решения проблем и сбора информации¹²⁷.



Канада

ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НА КРУПНЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ

Руководство и общая концепция

На раннем этапе следует определить ценности, сохранение которых организация считает важной задачей. Основные ценности организации должны стать частью программного заявления о миссии всего мероприятия и войти в план, на основе которого все организационные группы, включая службу безопасности, могут выстраивать свои стратегии в соответствии с их профильными мандатами. Поэтому миссия КСМ в области безопасности должна быть включена в широкую концепцию КСМ и согласована с основными ценностями организации.

Например, заявление о миссии от функциональной группы (ФГ) по безопасности для Панамериканских игр 2015 года содержало следующую формулировку: «Обеспечить защищенную и безопасную среду для проведения Панамериканских/ПарапанамERICANских игр 2015 года, сохраняя при этом открытость, доступность и самобытность для спортсменов и зрителей; стремиться свести к минимуму нарушения в жизни для местных жителей, предприятий и посетителей». Аналогичным образом, заявление о миссии, связанное с транспортной функциональной группой Панамериканских игр, гласило: «Всем аккредитованным спортсменам и официальным лицам будут предоставлены защищенные, безопасные и надежные транспортные услуги, обеспечивающие своевременную доставку ко всем местам размещения и местам проведения Игр и обратно»¹²⁸.

СИСТЕМА ПЛАНИРОВАНИЯ МЕР БЕЗОПАСНОСТИ

Услуги частных охранных предприятий для зимних Олимпийских и Паралимпийских игр 2010 года в Ванкувере

Стало обычным явлением, когда сотрудники частных охранных предприятий выполняют некоторые обязанности на КСМ по всему миру под наблюдением полицейского управления, контролирующего то или иное крупное мероприятие. Использование частных охранных предприятий, дополняющих функции ведущего полицейского управления и его партнеров по полицейским и военным аспектам

¹²⁷ Badcock, J., and T. Morgan: Police Plan Unprecedented Security Operation for «High Risk» Champions League Final, The Telegraph, 28 May 2019; URL: <https://www.telegraph.co.uk/football/2019/05/28/police-plan-unprecedented-security-operation-high-risk-champions/>.

¹²⁸ Let's GO! Toronto 2015 Pan Am / Parapan Am Games Strategic Framework for Transportation Version 4.2 — February 2014, Volume 1, pg. 3, Queen's Printer for Ontario; URL: <http://www.mto.gov.on.ca/english/panam-games/pdfs/strategic-framework-for-transportation-volume-1-en.pdf>.

безопасности, доказало свою эффективность. Это позволяет официальным службам безопасности сосредоточиться на своих основных задачах в сфере безопасности и обеспечивает более полный охват мерами безопасности во время мероприятия¹²⁹. Частные охранники, а также стюарды и волонтеры служб безопасности становятся «усиливающим фактором» в поддержку мандата КСМ в области защиты и безопасности.

Пример — частная охрана в рамках Олимпийских и Паралимпийских игр, а также Панамериканских и Парапанамериканских игр

В рамках таких КСМ, как Олимпийские и Паралимпийские игры, а также Панамериканских и Парапанамериканских игр, частная охрана успешно использовалась для выполнения таких задач, как:

- проверка билетов и аккредитации (системы контроля и пропуска зрителей и посетителей);
- контроль доступа к местам проведения соревнований и жилым комплексам спортсменов;
- системы доступа на протокольные мероприятия;
- функции досмотра в зоне досмотра пешеходов (ЗДП) (оборудование досмотра багажа, сумок и рюкзаков, портативный металлодетектор);
- выдача и контроль использования нагрудных знаков;
- патрулирование обозначенных помещений или территории; и
- контроль и реагирование на сигналы охранной сигнализации¹³⁰.

Пример — услуги частных охранных предприятий для зимних Олимпийских и Паралимпийских игр 2010 года в Ванкувере¹³¹

С частным поставщиком услуг безопасности был заключен контракт на оказание широкого спектра услуг в ходе проведения соревнований в рамках зимних Олимпийских игр 2010 года. Подрядчик работал в рамках государственно-частного партнерства со сводной группой по вопросам безопасности (СГВБ) Королевской канадской конной полиции, Министерством общественных работ и государственных услуг Канады и Организационным комитетом Ванкувера. Подрядчик предоставил полный комплекс услуг частной охраны для Программы обслуживания олимпийских мероприятий, Программы защиты активов и Служб досмотра и проверки для обеспечения безопасности Игр. Сфера охвата обслуживанием включала более 35 объектов, 400 человек управленческого персонала и 12 000 сотрудников, занятых в Играх.

Контракт на частные охранные услуги: основные факты

- 350 дней работы на 26 объектах (круглосуточно без выходных)
- координация графика работы более 100 000 смен
- около 60 000 поездок (транспорт)/2150 в пиковые дни

129 Addressing the role of private security companies within security sector reform programmes; URL: https://www.files.ethz.ch/isn/39540/PSC_report.pdf.

130 Руководящие указания по использованию услуг частных охранных компаний для обеспечения вооруженной охраны (Guidelines on the Use of Armed Security Services from Private Security Companies), URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Mercenaries/WG/StudyPMSC/GuidelinesOnUseOfArmedSecurityServices.pdf>.

131 Информация предоставлена президентом и генеральным директором CSC Canada Стивеном В. Мирабиле.

- выдано более 72 000 отдельных элементов униформы
- 5200 сотрудников задействованы в пиковые дни
- 2 миллиона человек прошли досмотр
- инструктажи проводились в течение 16 часов ежедневно, семь дней в неделю в течение пяти месяцев
- получено 7500 резюме для найма более 300 управляющих на полный рабочий день
- рассмотрено 20 000 других заявок
- 60 000 койко-суток
- 1000 радиостанций
- выдано 180 000 порций еды
- срок действия контракта: 11,5 месяцев

Кадровые потребности Игр

- начало приема на работу: 25 июля 2009 года
- французский язык – 628 свободно говорящих сотрудников
- за пределами штата нанято 1150 человек
- нанято 6000 сотрудников: до 17 ноября 2009 года
- коренное индейское население – 550 сотрудников
- средний возраст: 36,6 лет (женщины) и 37,4 лет (мужчины)

Успехи

- позитивные рабочие отношения с СГВБ, Министерством общественных работ и государственных услуг и Организационным комитетом Ванкувера (Примечание: у всех сторон были общие цели)
- отсутствие серьезных инцидентов в сфере безопасности – в Ванкувере в 2010 году работала самая большая частная служба безопасности в Канаде на тот момент
- успешная модель комплексного оперативного планирования и отчетности
- согласованные стратегии коммуникации и связей с общественностью и
- успешный подбор, обучение, повышение квалификации и программы поддержки персонала

КОММУНИКАЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ

Группа по связям с общественностью

Группа по связям с общественностью (ГСО) должна выстраивать отношения доверия, взаимопонимания и уважения между ОГСВБ и всеми заинтересованными сторонами и/или внешними участниками.

ГСО должна активно привлекать членов затронутого мероприятием сообщества для просвещения и информирования их о КСМ и его вероятных последствиях. Необходимо создать отдел по связям с общественными активистами (ОСОА) для обеспечения диалога, в рамках которого признается право активистов на протест. Они должны быть проинформированы о том, чего ожидает от них полиция, как она будет действовать и каковы будут последствия. ОСОА могут быть использованы для обеспечения соблюдения выделенных согласованных зон протестных акций.

Пример — «Поезд олимпийского духа» зимних Олимпийских игр 2010 года в Ванкувере был заблокирован активистами

В 2010 году активисты заблокировали «Поезд олимпийского духа» (он же «Cheesy Choo Choo Train») на подъезде к Торонто, перекрыв пути и заблокировав железнодорожный мост. Эта хорошо скоординированная и проведенная ненасильственная акция была предпринята в знак солидарности с Сетью олимпийского сопротивления Британской Колумбии — Молодежным движением коренных народов «береговых салишей» и Комитетом по борьбе с бедностью Ванкувера, которые призвали к протестам против «Поезда олимпийского духа» и всех мероприятий, связанных с Олимпийскими играми 2010 года. Ситуация временами была напряженной, но сотрудник по связям с активистами провел переговоры с полицией, и после трех с половиной часов блокады ситуация была разрешена мирным образом, и никто не был арестован¹³².



Катар

ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НА КРУПНЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ

Надлежащая оценка расходов на обеспечение безопасности

В свете значительного размера бюджетов, связанных с безопасностью, и их влияния на общий бюджет мероприятия, а также на экономику принимающей страны, тщательно составленная и реалистичная смета расходов является необходимым для страны шагом в оценке ее возможностей по проведению КСМ.

С появлением новых и сложных угроз в последние годы неуклонно растут расходы на обеспечение безопасности, связанные с организацией КСМ¹³³, что повышает необходимость скрупулезного расчета бюджета. Необходим тщательный подход к оценке затрат на обеспечение безопасности предыдущих КСМ в сравнении с вероятными затратами на новое мероприятие.

Заложенные в бюджет расходы на обеспечение безопасности согласно отчетам об оценке заявок на период 2018–2026 годов:

- Катар, 2022 год: 61,8 млн долл. США;
- Марокко, 2026 год: 11 млн. долл. США (Примечание: заложенные в бюджет расходы на

132 «Departure Of Olympic 'Spirit Train' Met With Protesters In B.C.» Thestar.Com, URL: https://www.thestar.com/news/canada/2008/09/21/departure_of_olympic_spirit_train_met_with_protesters_in_b_c.html.

133 Richard Giulianotti and Francisco Klauser (2010), «Security Governance and Sport Mega-events: Toward an Interdisciplinary Research Agenda», *Journal of Sport & Social Issues* 34 (1); URL: https://www.researchgate.net/publication/43108443_Security_Governance_and_Sport_Mega-events_Toward_an_Interdisciplinary_Research_Agenda.

защиту и безопасность в размере 11 млн долл. США считались ниже базового уровня, тогда как заложенные в бюджет расходы на защиту и безопасность в размере 99 млн долл. США, включенные в Объединенную заявку 2026 года, считались выше базового уровня)¹³⁴;

- объединенная заявка (Канада, США, Мексика), 2026 год: 99 млн долл. США.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ КРУПНЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Стратегия развития Катара на период до 2030 года

Политические и экономические события привели к использованию спортивной дипломатии в качестве инструмента мягкой силы. Со времен Древней Греции спорт был инструментом, используемым в играх наций. Одним из недавних примеров использования такой «мягкой силы» является то стратегическое внимание, которое Катар решил уделить потенциалу спорта не только в дипломатических целях, но и для улучшения здоровья нации и содействия экономической и экологически устойчивой модернизации, диверсификации и привлекательности за рамками традиционных газового и нефтяного секторов¹³⁵. За два года до того, как Катар выиграл заявку на проведение Чемпионата мира по футболу 2022 года, руководство Катара обнародовало «Национальную стратегию развития Катара на период до 2030 года»¹³⁶. Проведение спортивных турниров необходимо использовать для наглядной демонстрации идеалов современности, мастерства и инноваций и призвано представить государство как готового к сотрудничеству, отзывчивого и дружественного члена международного сообщества, стремящегося соответствовать всеобщим идеалам мира и безопасности.

Спорт позиционируется как центральный элемент программы «Национальная стратегия развития Катара на период до 2030 года» и служит катализатором развития человеческого потенциала, социально-экономического и экологического развития страны. Спорт также является инструментом развития международного диалога и оказания помощи в рамках более широких программ в области международного развития и сотрудничества. В соответствии с этой перспективной концепцией Катар, начиная с 2006 года, принял и принимает у себя несколько крупных спортивных мероприятий. Некоторые из них находятся на стадии планирования, например, чемпионат мира по футболу ФИФА в Катаре 2022 года™ — первый чемпионат мира, который будет проведен в арабском мире.

Спорт является неотъемлемой частью идентичности Катара и играет важную роль в том, как эта страна планирует продолжать расти и развиваться как мирное государство, открытое, свободное и соответствующее международным стандартам прав человека. Ценность спортивной культуры в Катаре отражается в запуске местных инициатив, таких как официальный государственный праздник — Национальный день спорта и инициатива «Цели Дохи» — главная платформа для мировых лидеров, направленная на создание инициатив для глобального прогресса посредством спорта¹³⁷.

Пример — отзывы о безопасности в отчетах об оценке заявок ФИФА

Российская Федерация в своей заявке на проведение чемпионата мира ФИФА по футболу 2018 года представила концепцию безопасности, в которой изложена инициатива «Безопасный город», сочетающая элементы человеческого фактора (набор и обучение высококвалифицированных сотрудников) с передовой практикой и интеллектуальными технологиями. В качестве критериев успеха в заявке

134 Отчет об оценке заявки на проведение чемпионата мира по футболу ФИФА 2026 года; URL: <https://resources.fifa.com/image/upload/bid-evaluation-report-2026-fifa-world-cuptm.pdf?cloudid=ir3g14iuxglqbteevf>.

135 Middle East Institute; URL: <https://www.mei.edu/publications/qatars-soft-power-sports-diplomacy>.

136 Qatar National Vision 2030.

137 Doha GOALS; URL: <http://www.dohagoals.com/en/home>.

были определены четыре принципа: дружелюбие, вера, сила и движение вперед. Несмотря на то, что Российская Федерация представила исчерпывающую и хорошо структурированную информацию по безопасности, ФИФА в своем отчете об оценке заявки пришла к выводу, что международные стандарты защиты и безопасности будут соблюдены лишь «с большой вероятностью».

ФИФА применяет надежную модель оценки для оценки заявок. ФИФА выдает каждому правительству-претенденту отчет об оценке заявки, в котором на основе предоставленной информации указываются слабые места и недостатки стратегии в сфере безопасности. В отношении чемпионата мира ФИФА по футболу 2022 года в Катаре™ было отмечено, что проблема обеспечения эффективных действий в условиях скопления людей не была проработана достаточно подробно. Тем не менее, концепция компактного проведения чемпионата мира в Катаре была сочтена преимуществом с точки зрения безопасности.

Чемпионат мира по футболу 2026 года совместно примут Канада, Мексика и Соединенные Штаты. Это будет первый чемпионат мира, который совместно проведет «трио» географически связанных стран. В отличие от проведения одним государством, таким как Катар, имеющим только один пункт въезда через международный аэропорт Хамад, ФИФА в своем отчете об оценке заявки на 2026 год заявила, что еще предстоит дать ответы на некоторые вопросы относительно того, как эти три североамериканские страны будут обеспечивать трансграничную интеграцию, сотрудничество и согласованность с точки зрения безопасности.

В обзоре системы подсчета баллов для технической оценки заявок на проведение Чемпионата 2026 года ФИФА кратко упоминает безопасность как вспомогательный критерий применительно к Фестивалю болельщиков ФИФА. Основное внимание в отчете было уделено инфраструктуре и коммерческой стороне мероприятия. В «Руководстве ФИФА по процессу подачи и оценки заявок» вопрос обеспечения безопасности затронут лишь один раз в двух предложениях в разделе «Государственная поддержка».

Отчет об оценке заявки на проведение чемпионата мира по футболу среди женщин ФИФА 2023 года™ показал, что в заявке Австралии и Новой Зеландии предоставлено много подробностей, касающихся безопасности, включая то, как правительства этих двух стран и их службы безопасности будут сотрудничать при планировании и проведении чемпионата, используя динамические оценки рисков¹³⁸.

ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ

Законы о частной охране и противодействии терроризму

В Катаре действует законодательство, обеспечивающее планирование, организацию и проведение крупных спортивных мероприятий, и в настоящее время Катар находится в процессе адаптации своих законов и стратегий в целях включения в них требований ФИФА в отношении стадионов, объектов, логистики и рекламы в преддверии чемпионата мира по футболу ФИФА в Катаре 2022 года™.

В стране уже действует специальное законодательство, регулирующее предоставление частных охранных услуг (Закон № 19 от 2009 года), которое создает основу для действий частных охранных компаний, в том числе тех, которые будут заниматься обеспечением безопасности чемпионата мира по футболу ФИФА™ 2022 года в Катаре. Закон предусматривает, что отношения между частными охранными компаниями и поставщиком услуг будут регулироваться согласованным между сторонами договором, и что частные охранные услуги должны предоставляться в полном соответствии с законодательством Катара.

138 2018 FIFA World Cup™ Bid Evaluation Report: Russia, URL: <https://img.fifa.com/image/upload/mjwq4omnm58mcbwzd2pt.pdf>; Процесс подачи заявок на проведение чемпионата мира ФИФА по футболу 2026 года™. Обзор системы подсчета баллов для технической оценки заявок. URL: <https://resources.fifa.com/image/upload/overview-of-scoring-system-for-the-technical-evaluation-of-2026-fifa-world-cup-b.pdf?cloudid=eg1fnzi6q9ik5gmggkwi>. Guide to the Bidding Process for the 2026 FIFA World Cup™; URL: <https://img.fifa.com/image/upload/hgopypqftviladnm7q90.pdf>. The FIFA Women's World Cup 2023 Bid Evaluation Report, URL: <https://resources.fifa.com/image/upload/fwwc-2023-bid-evaluation-report.pdf?cloudid=hygmh1hhjg30lbd6ppe>.

Эти законы о КСМ дополняются новым режимом борьбы с терроризмом, принятым в Катаре в соответствии с Законом № 27 о борьбе с терроризмом от 27 декабря 2019 года. Данный закон ужесточает наказания за террористические преступления, дает определение терроризма, расширяет следственные возможности прокуроров и учреждает Национальный контртеррористический комитет Катара¹³⁹, который отвечает за координацию усилий по борьбе с терроризмом, предпринимаемых рядом государственных органов, выполнение обязательств, содержащихся в резолюциях Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, и других обязательств, связанных с борьбой с терроризмом¹⁴⁰.

СИСТЕМА ПЛАНИРОВАНИЯ МЕР БЕЗОПАСНОСТИ

Формат мер безопасности

Пример — чемпионат мира по футболу ФИФА™ 2022 года в Катаре

Для проведения чемпионата в Катаре в 2022 году был сформирован Верховный комитет по вопросам ведения работ и сохранения наследия (ВК). В рамках ВК создан отдел безопасности (далее также — Группа по безопасности), состоящий из профессионалов, которые занимались разработкой систем безопасности для других международных КСМ. Группа по безопасности подготовила справочные документы с подробным описанием передовой международной практики и разработала свою концепцию учета вопросов безопасности при проектировании стадионов. Группа по безопасности проверила специалистов по проектированию систем безопасности, с тем чтобы гарантировать, что над проектом будут работать достаточно квалифицированные и опытные лица.

Группа по безопасности представила национальную оценку угроз, которую консультанты по безопасности могли бы использовать при оценке рисков в сфере безопасности. Оценка угроз включала технические меры по снижению угроз в области безопасности, разработанные для каждого стадиона, и стала основой для проектирования системы безопасности для каждого спортивного сооружения.

На протяжении всех этапов проектирования Группа по безопасности взаимодействовала с консультантами по безопасности и заинтересованными сторонами в сфере национальной безопасности в целях анализа проектов и внесения предложений по их улучшению. Подрядчики доработали предложенные консультантами-инженерами проекты, а Группа по безопасности обеспечила их реализацию подрядчиками.

Благодаря проектированию системы безопасности и использованию опытных специалистов как со стороны консультантов, так и со стороны клиентов, была обеспечена эффективная разработка системы безопасности для нескольких стадионов в соответствии с передовой международной практикой¹⁴¹.

139 URL: https://portal.moi.gov.qa/wps/portal/NCTC/Home!/ut/p/a1/dY1Nb8lwEER_ja_ZLTQhcKPhI6IBFBQJ8KVyJBMskqyxF_j7pQgOC-Dq3GT3NAwkbkK06m0qxoVbVf11GP2Gajaef37iIJ7MQ82WejdJ-3sVIBGuQz8i0V3xdkU5aRKu0g_hxB_CfDBFmIKuayptu02zLblyBdHqn-nXbByV3nPbP1A4ECLTIWddCQCS06B0cl8GL9Yxe4SlpEoCrpxAk1jWHWWqDT3ILrTWlqw0b7d619eYbNyz_Yw2E353D7C4qIiIi!/dl5/d5/L2dBIS9nQSEh/.

140 URL: <https://blogs.loc.gov/law/2020/03/falqs-qatars-new-counterterrorism-law/>.

141 URL: <https://www.qatar2022.qa/en/about>.



ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ

Опыт и практика обеспечения безопасности на крупных спортивных мероприятиях

Китайское законодательство определяет КСМ как любое спортивное мероприятие, организованное субъектом или его юридическим лицом, которое открыто для широкой публики и в котором ожидаемое количество участников превышает 1000 человек на одно мероприятие. Правительство Китая уделяет первоочередное внимание безопасности на КСМ, включив меры по борьбе с терроризмом в свою стратегию национальной безопасности. Исходя из масштабов спортивного мероприятия, была создана служба связи по вопросам безопасности национального уровня, в задачи которой входило расширение возможностей сбора оперативной информации, связанной с терроризмом, обеспечение безопасности высокопоставленных лиц, охрана места проведения мероприятия и проверка личности, патрулирование улиц, контроль дорожного движения и проведение мероприятий по обеспечению безопасности КСМ.

Другие соответствующие законы Китая, включенные в Уголовный кодекс, предусматривают наказание за нарушение общественного порядка, например, хулиганство. Кроме того, в целях укрепления безопасности крупномасштабных массовых мероприятий, таких как спортивные мероприятия, а также в целях защиты жизни и имущества граждан и поддержания общественного порядка и безопасности, правительство Китая издало и ввело в действие «Положение об управлении безопасностью крупномасштабных массовых мероприятий». В этом Положении устанавливается субординация в сфере общественной безопасности, совершенствуются меры управления безопасностью, регулируется поведение участников и предусматриваются правовые последствия нарушений. Вышеупомянутые законы и постановления создали правовые рамки и обеспечили конкретную правовую основу для обеспечения безопасности и проведения контртеррористических мероприятий во время КСМ, проводимых в Китайской Народной Республике.

СОВМЕСТНОЕ ПРОВЕДЕНИЕ КРУПНЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Организация ознакомительных визитов для обмена практическим опытом

Рекомендованные ознакомительные поездки позволяют дать будущим организаторам практическое представление об операциях по обеспечению безопасности. Такие поездки могут быть составной частью программы обеспечения безопасности регулярно проводимого мероприятия (как в случае с соревнованиями в рамках чемпионата Европы УЕФА) или могут быть организованы вне зависимости от других мероприятий. Например, в 2016 году делегация Управления полиции Гонконга приняла участие в ознакомительной поездке во Францию для обсуждения с Национальной полицией Франции стратегий борьбы с терроризмом, планирования мер безопасности крупных мероприятий, охраны порядка в ходе общественных мероприятий и вопросов внутренней безопасности. В ходе этой поездки руководитель Межведомственной делегации по проведению крупных спортивных мероприятий и заместитель руководителя Контртеррористического координационного отдела провели совещание по обмену опытом, рассказав о накопленной передовой практике и о проблемах, возникающих при проведении международных футбольных соревнований¹⁴².

142 URL: <https://www.police.gov.hk/offbeat/1074/eng/4597.html>.



Для многих экспертов по безопасности КСМ многосторонний подход является предпочтительным. Этот подход также крайне необходим для того, чтобы небольшие или менее опытные страны могли воспользоваться знаниями, советами и ресурсами более опытных или богатых стран при разработке систем безопасности. При этом, однако, многостороннее сотрудничество из-за его повышенной сложности обычно требует больше времени и усилий для проведения переговоров, чем двусторонние соглашения¹⁴³.

Пример – Многосторонние соглашения: Руководящие указания по вопросам безопасности при проведении международных футбольных соревнований в государствах-участниках и ассоциированных государствах МЕРКОСУР

7 июня 2012 года государства – участники МЕРКОСУР (Южноамериканский общий рынок) подписали многостороннее соглашение, направленное на содействие разработке руководящих принципов государственной политики в области предупреждения насилия на международных футбольных матчах между национальными командами или спортивными организациями государств-членов. Многостороннее соглашение также направлено на формализацию сети контактов между основными участниками и учреждениями, участвующими в организации международных футбольных матчей, что позволяет координировать действия, направленные на повышение эффективности мер безопасности до, во время и после международных футбольных матчей. В нем также определяется тип подлежащей обмену информации и рекомендуются механизмы обмена такой информацией, соответствующие национальным и международным стандартам, особенно в части защиты персональных данных¹⁴⁴.



Польша

СОВМЕСТНОЕ ПРОВЕДЕНИЕ КРУПНЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Заблаговременное начало совместной подготовки, включая заключение соглашений между правительствами и соответствующими многонациональными рабочими группами

В 2008 году правительство Польши и Кабинет министров Украины подписали соглашение о сотрудничестве в области организации чемпионата ЕВРО-2012, включая планирование мер защиты и безопасности. В 2010 году была подписана польско-украинская «дорожная карта», которая четко определила сферы сотрудничества при подготовке ЕВРО-2012. В эту карту были включены транспортное сообщение (воздушное, автомобильное и железнодорожное), координация в области информационной безопасности и координация медицинской помощи¹⁴⁵.

143 Adhikari, S. (2019, December 23). 10+ Differences between Bilateral and Multilateral Cooperation. Public Health Notes; URL: <https://www.publichealthnotes.com/10-differences-between-bilateral-and-multilateral-cooperation>.

144 Источник: Министерство внутренних дел и общественной безопасности Чили.

145 Liedel, K., and Piasecka, P. (2012). EURO 2012 Security as a Joint Task of Poland and Ukraine – A Challenge for National and International Security Systems. Polish-Ukrainian Bulletin, pp. 41-54.

Рабочие группы по вопросам защиты и безопасности могут помочь странам-партнерам разработать общие или аналогичные стандарты защиты и безопасности, обеспечить совместимое планирование, управление и обучение оперативного состава, а также установить каналы для надлежащего обмена информацией.

ВОПРОСЫ СОХРАНЕНИЯ НАСЛЕДИЯ

Меры обеспечения безопасности, которые сохраняются после окончания жизненного цикла КСМ: технология, инфраструктура и практика

КСМ могут стать платформой для развития технологий обеспечения безопасности в крупных городских центрах и получили признание в качестве «лабораторий» для внедрения новых систем безопасности.

Пример — Евро-2012 под эгидой УЕФА в Польше

Организаторы части чемпионата «Польша-2012» внедрили следующие меры безопасности для этого чемпионата, которые сохранились после завершения жизненного цикла КСМ и были интегрированы в структуры сообществ и городов:

- системы контртеррористической безопасности для стадионов и прилегающих к ним территорий;
- комплексная система пресечения массовых беспорядков;
- аудио-визуальная запись поведения толпы;
- подготовка стюардов;
- системы видеонаблюдения CCTV для государственных учреждений и муниципалитетов;
- системы распознавания транспортных средств и людей¹⁴⁶.

¹⁴⁶ URL: <https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-207-maior-events-public-order.pdf>.



ПОЛИТИЧЕСКИЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ КРУПНЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

КСМ представляют собой масштабные мероприятия для принимающих сторон, при этом, мотивы, лежащие в основе организации какого-либо спортивного мероприятия международного масштаба, обычно выходят за рамки мира спорта.

Несмотря на объективную сложность точной оценки реальных экономических затрат на проведение КСМ, и вне зависимости от того, что в последние годы многие граждане стали все более скептически смотреть на КСМ, неоспоримым является тот факт, что КСМ неизменно приобретали международный, а порой даже геополитический резонанс. КСМ также предоставляют возможности для поощрения позитивных изменений как в принимающей стране, так и в международном сообществе в целом. КСМ имеют социальные, политические и дипломатические аспекты, предоставляя возможность для укрепления международного диалога.

История КСМ также показывает, как принимающие стороны использовали организацию крупного спортивного события для достижения позитивных изменений и снижения политической напряженности, как в случае с зимними Олимпийскими играми 2018 года в Пхенчхане, которые сблизили Корейскую Народно-Демократическую Республику и Республику Корея.

ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ

Руководящие указания по обеспечению безопасности КСМ и противодействию терроризму

Национальное собрание Республики Корея приняло Закон о поддержке международных легкоатлетических игр, а затем — положения об административном и финансовом сотрудничестве между национальными и местными органами власти¹⁴⁷. Согласно Закону для подготовки и проведения легкоатлетического соревнования может быть создан организационный комитет, который получает финансовую помощь от национальных или местных органов власти.

Для проведения зимних Олимпийских и Паралимпийских игр в Пхенчхане в 2018 году были приняты специальные законы и постановления для принятия мер по борьбе с терроризмом с учетом специфики зимних Олимпийских игр. Для эффективного осуществления этих мер Национальный контртеррористический центр (НКТЦ) и Национальная разведывательная служба (НРС) совместно сформировали штаб по противодействию терроризму в соответствии с Законом о борьбе с терроризмом в целях защиты граждан и общественной безопасности («Закон о борьбе с терроризмом») в тесном контакте с оргкомитетом, МОК и другими органами соответствующих стран.

Что касается других КСМ в Корею, правительство учредило организационный комитет на основе закона о поддержке международной конкуренции и совместно с НКТЦ и НРС создало штаб по реагированию на террористические угрозы.

¹⁴⁷ Act No. 15812, Oct. 16, 2018.



Специальный закон для чемпионата мира по футболу ФИФА™ и УЕФА-2020

В июне 2013 года в Российской Федерации был принят Федеральный закон «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу ФИФА 2018 года, Кубка конфедераций ФИФА 2017 года, чемпионата Европы по футболу УЕФА 2020 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁴⁸. Данный закон объединяет применимые нормативные акты, относящиеся к планированию, организации и проведению КСМ под эгидой ФИФА и УЕФА. Закон охватывает несколько аспектов, связанных с безопасностью КСМ, включая въезд в Российскую Федерацию, выезд и миграционный учет, вопросы безопасности в связи с осуществлением мероприятий, связанных с проведением чемпионатов ФИФА и УЕФА, развитие информационно-коммуникационных технологий и регулирование градостроительной деятельности.

Пример — чемпионат мира по футболу ФИФА 2018 года™ в Российской Федерации: необходимые шаги по организации и обеспечению безопасности систем и инфраструктуры мероприятия

В отношении планирования организаторам следует использовать передовую практику партнеров из частного сектора для разработки и применения соответствующих мер по предупреждению киберугроз или реагированию на них.

На основе уроков, извлеченных из чемпионата мира по футболу ФИФА 2018 года в России™, который стал объектом разнообразных кибератак, были разработаны необходимые меры по улучшению организации и обеспечения безопасности систем и инфраструктуры этого мероприятия:

- сбор информации об угрозах до, во время и после мероприятия для оценки ситуации в сфере безопасности и потенциальных угроз;
- внедрение надлежащего контроля доступа для управления потоком информации и предупреждения любых вторжений в серверы и периферийные терминалы;
- проверка систем и приложений на наличие уязвимостей помогает определить, что необходимо обновить или исправить в режиме реального времени;
- организация ревизий и сертификации соответствия требованиям безопасности подрядчиков или вспомогательных организаций для минимизации возможных слабых мест, которые могут атаковать злоумышленники;
- обучение всех сотрудников основам кибербезопасности, особенно если они отвечают за важные системы; и
- реализация плана реагирования на кибератаки и восстановления работы для устранения последствий инцидентов, включая наихудшие сценарии¹⁴⁹.

¹⁴⁸ URL: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=60361>.

¹⁴⁹ Sporting Event Threats, 2018; URL: <https://www.trendmicro.com/vinfo/us/security/news/cybercrime-and-digital-threats/sporting-event-threats-lessons-from-the-2018-fifa-world-cup>.

ПЛАНИРОВАНИЕ МЕР БЕЗОПАСНОСТИ

Матрица ответственности и подотчетности (МОП)

При планировании мероприятия, предусматривающего международное сотрудничество, крайне важно заблаговременно определить корпоративные и индивидуальные функции, обязанности и ожидания во избежание недопонимания и разногласий. Использование в процессе планирования системы диаграмм, известной как матрица ответственности и подотчетности (МОП), которая согласована и подписана всеми участниками, служит для определения и назначения конкретных лиц или учреждений, ответственных и/или подотчетных (в финансовом плане и в плане предоставления услуг) за различные результаты, необходимые для проведения мероприятия. Матрица также обеспечивает широкое понимание процессов и взаимоотношений и помогает при возникновении необходимости урегулирования конфликтов.

Пример – чемпионат мира по футболу ФИФА 2018 года в России™

Во время чемпионата мира по футболу ФИФА 2018 в России™ была разработана МОП – подробная матрица с упором на партнерство и диалог многих заинтересованных сторон. Матрица устанавливает четкое разделение обязанностей и использование государственных и частных охранных компаний.

Данная матрица включала три основные положения:

- роль волонтеров и их необходимая численность;
- использование государственно-частных партнерств (ГЧП) для удовлетворения финансовых потребностей КСМ; и
- диалог между различными заинтересованными сторонами (то есть государственными и частными, федеральными и местными, стадионами и городами, координация между различными службами безопасности и т. д.), чтобы прийти к соглашению о распределении обязанностей и требований каждого субъекта¹⁵⁰.

Волонтеры – чемпионат мира по футболу ФИФА 2018 года в России™: людские и материальные ресурсы

Важно определить, какие людские ресурсы потребуются в тот или иной момент времени, а также определить уровень квалификации сотрудников для выполнения требуемых руководящих и управленческих функций. Определение и отбор достаточных и квалифицированных людских ресурсов для оперативного обеспечения КСМ является важной задачей, которая требует значительной координации с точки зрения планирования. Местный организационный комитет должен проводить набор как наемных сотрудников, так и волонтеров. Часть волонтеров ЛОК может быть передана группе безопасности для выполнения соответствующих обязанностей по обеспечению безопасности.

Во время проведения чемпионата мира по футболу ФИФА 2018 года в России™ важным элементом его успеха стал вклад огромного количества волонтеров, которые были хорошо обучены и интегрированы в процесс¹⁵¹.

¹⁵⁰ Источник. Интервью с экспертами, апрель 2020 года.

¹⁵¹ URL: <https://resources.fifa.com/image/upload/yjibhdqzfwz5onqszo0.pdf> и интервью с экспертами.

ВОПРОСЫ СОХРАНЕНИЯ НАСЛЕДИЯ

Пример — Российская Федерация: использование стюардов в сотрудничестве со спортивными федерациями в целях обеспечения безопасности (особенно при проведении операций в условиях скопления людей)

До начала чемпионата мира по футболу ФИФА 2018 года в России™ Российская Федерация обучила 16 500 стюардов навыкам проведения операций в условиях скопления людей. Эти учебные курсы были основаны на опыте, полученном во время европейских футбольных соревнований, таких как проводимые УЕФА турниры ЕВРО, Лига чемпионов УЕФА и Европейская лига УЕФА¹⁵².



Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НА КРУПНЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ

Общая концепция Олимпийских и Паралимпийских игр в Лондоне: руководство и видение

Для выполнения миссии по обеспечению безопасности КСМ необходимо синхронизировать несколько целей или стратегических задач, имеющих решающее значение для процесса планирования. Каждое мероприятие уникально; поэтому организаторы и специалисты по планированию, исходя из конкретных условий, должны определить, чего именно они хотят достичь для выполнения своей миссии.

Пример — Олимпийские игры 2012 года в Лондоне

Общая концепция Олимпийского комитета Лондона в отношении Олимпийских и Паралимпийских игр 2012 года гласила: «Провести вдохновляющие, безопасные и инклюзивные Олимпийские и Паралимпийские игры и оставить устойчивое наследие для Лондона и Соединенного Королевства». Исходя из этого, функциональные подразделения защиты и безопасности разработали свою стратегию с общей целью: «Проведение защищенных и безопасных Игр в соответствии с олимпийской культурой и духом».

Они определили следующие задачи, необходимые для достижения этой цели:

- охрана олимпийских и паралимпийских объектов, мероприятий и вспомогательной транспортной инфраструктуры, а также тех, кто их посещает и использует;
- подготовка к событиям, которые могут существенно подорвать безопасность Игр, и обеспечение возможностей для смягчения их последствий;
- выявление и пресечение угроз для защиты и безопасности Игр;
- командование, контроль, планирование и обеспечение ресурсами (C2PR) операций по обеспечению защиты и безопасности; и

¹⁵² URL: <https://tass.com/sport/968754>.

- взаимодействие с международными и национальными партнерами и сообществами для укрепления нашей безопасности и обеспечения успеха нашей стратегии.

Все эти оперативные результаты могут быть достигнуты только при наличии необходимых возможностей, их эффективном использовании и интеграции с другими важнейшими областями, от которых в целом зависит проведение Игр, в частности, с транспортом, работой правительства, функционированием города и операциями в рамках Игр¹⁵³.

ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ

Законодательство по борьбе с хулиганством и терроризмом

Помимо террористических угроз, в последние несколько десятилетий серьезные проблемы для британского правительства создавало хулиганство, и эти проблемы решались путем принятия законодательства, благоприятствовавшего проведению на регулярной основе национальных спортивных соревнований и КСМ. Для уменьшения ущерба от действий хулиганов правительство приняло ряд законов, касающихся не только болельщиков, но и организаторов КСМ, например, «Закон о футбольных зрителях» 1989 года¹⁵⁴, «Закон о футболе (правонарушения и беспорядки)» 1999 года¹⁵⁵, «Закон о снижении сопровождаемой насилием преступности» 2006 года¹⁵⁶ и «Закон о безопасности спортивных площадок» 2011 года¹⁵⁷. Эти законы предусматривают целый ряд мер, направленных на управление массовыми скоплениями людей и противодействие хулиганству, например:

- использование баз данных о правонарушениях, связанных со спортом;
- запреты на выезд за пределы территории и содержание под стражей в полиции;
- криминализация конкретных правонарушений, таких как вход на стадион в пьяном виде или с алкоголем, или бросание любых предметов на поле или в сторону поля;
- использование фейерверков, расистские речовки; и
- меры по обеспечению рассадки всех зрителей для устранения риска возникновения давки в толпе.

Эти конкретные нормативные акты о КСМ дополняются различными руководящими указаниями, направленными на противодействие терроризму. Например, в «Руководстве по местам скопления населения»¹⁵⁸ отмечается, что Соединенное Королевство сталкивается с реальной угрозой терроризма в местах скопления населения, таких как торговые центры, спортивные стадионы, бары, пабы и клубы.

В руководстве «Кибербезопасность крупных мероприятий» дается описание того, как включить процессы управления киберрисками в планирование крупных мероприятий¹⁵⁹. Руководство предназначено для организаций, проводящих масштабные спортивные мероприятия, но изложенные в нем шаги

153 London 2012 Olympic and Paralympic Safety and Security Strategy; URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97983/olympic-safety-security-strategy.pdf.

154 URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/37/contents>.

155 URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/21/contents>.

156 URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/38/contents>.

157 URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/6/contents/enacted>.

158 URL: <https://www.gov.uk/government/publications/crowded-places-guidance>.

159 URL: <https://www.ncsc.gov.uk/guidance/cyber-security-for-major-events>.

и процедуры могут быть включены в планирование любых мероприятий. В руководстве упоминается, что крупные мероприятия все больше зависят от цифровых систем и технологий и что кибератаки, влияющие на конфиденциальность, целостность или доступность этих систем, могут иметь разрушительные последствия, приводя к финансовому и репутационному ущербу.

СОТРУДНИЧЕСТВО ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН

Межведомственное сотрудничество

Успешное межведомственное сотрудничество во многом зависит от надежной структуры командования и управления с четким разграничением функций руководства, процессов принятия решений и обязанностей каждого государственного ведомства на раннем этапе процесса планирования. Например, в преддверии летних Олимпийских игр 2012 года в Лондоне были проведены межведомственные учения для отработки совместного реагирования на чрезвычайные ситуации. Однако в одном из сценариев, связанных с факельной эстафетой, стало очевидно, что участники не знали, в чьи обязанности входит перенаправление факельной эстафеты в случае пожара. Хотя такая неопределенность может привести к путанице во время подготовительных учений, тем не менее, в условиях реального чрезвычайного происшествия она может иметь более серьезные последствия.

Кроме того, для укрепления межведомственного сотрудничества весьма полезную роль играет как печатная, так и электронная документация, включая руководства и письменные соглашения. Например, изданные в Соединенном Королевстве «Зеленое руководство»¹⁶⁰ и «Фиолетовое руководство»¹⁶¹ — это финансируемые британским правительством пособия по обеспечению безопасности зрителей на спортивных площадках, в которых определены специалисты и службы, ответственные за принятие решений. Совместное использование различными ведомствами кодифицированных принципов и процедур делает функции и обязанности ведущей организации более четкими и облегчает межведомственное сотрудничество (см. главу VII «Планирование мер безопасности»).

Привлечение частных компаний

В тех случаях, когда товары, услуги и активы можно использовать совместно, имеет смысл использовать наиболее эффективные и действенные способы закупок при условии соблюдения необходимых правовых, этических, экономических и моральных норм. При использовании закупочных процедур государственного сектора крайне важно соблюдать применимые международные торговые соглашения (см. главу V «Правовые и институциональные основы»).

Необходимо разработать открытые и прозрачные процедуры закупок с надежными механизмами ревизии и общественного контроля. При реализации крупных многолетних строительных проектов часто возникают возможности для незаконного проникновения организованной преступности в цепочку снабжения и поставки контрафактных или некачественных строительных материалов. Следует также уделить должное внимание вопросам, связанным с трудовыми ресурсами при долгосрочном строительстве.

Пример — Олимпийские игры 2012 года в Лондоне — привлечение частных компаний

В рамках подготовки к Олимпийским играм 2012 года в Лондоне Британская ассоциация индустрии безопасности регулярно проводила брифинги для своих членов и посвятила Играм специальный раз-

160 URL: <https://www.eventsindustryforum.co.uk/index.php>; см. также <https://sgsa.org.uk/greenguide/>; и <https://www.thestadiumbusiness.com/2018/11/05/sgsa-publishes-updated-green-guide-stadia/>.

161 URL: <https://www.thepurpleguide.co.uk/>.

дел своего веб-сайта, в котором была представлена коммерчески полезная информация, а также информировала членов ассоциации о развитии событий и открывающихся возможностях¹⁶².

КОММУНИКАЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ

Гражданское общество: пример — Олимпийские игры 2012 года в Лондоне и кампания «Моя мечта-2012»

В преддверии Олимпийских игр 2012 года в Лондоне была организована информационно-просветительская кампания «Моя мечта-2012», призванная нейтрализовать все более популярное мнение о том, что Игры являются «неисламскими», поскольку совпадают со священным месяцем Рамадан. Эта кампания, включавшая документальные фильмы и радиопередачи, рассказывала об участвующих в этих Играх спортсменах-мусульманах и стала ключевым средством привлечения внимания мусульманских общин¹⁶³.

СИСТЕМА ПЛАНИРОВАНИЯ МЕР БЕЗОПАСНОСТИ

Ведущее ведомство по вопросам безопасности совместно с заинтересованными сторонами, отвечающими за важнейшие объекты инфраструктуры, должны проводить оценки угроз и рисков в местах проведения мероприятий и на важных объектах за пределами таких мест. Необходимо также задолго до проведения мероприятия собирать информацию из открытых источников, в режиме реального времени о подозрительной деятельности или тайных операциях. Источники оперативных данных на протяжении всего этапа планирования мероприятия должны своевременно и точно предоставлять отчеты, с тем чтобы обеспечить соответствие планов и стратегий по смягчению последствий изменяющимся угрозам безопасности КСМ.

Хорошим примером этого являются Олимпийские игры 2012 года в Лондоне, когда правительство Соединенного Королевства разработало специальную методику выявления видов и относительных уровней риска, способных помешать проведению КСМ в условиях защищенности и безопасности, что способствовало предоставлению информации для принятия решений и планирования на стратегическом уровне¹⁶⁴.

Интеграция между организаторами

Что касается интеграции между организаторами Игр, которая, как выяснилось, является одной из ключевых проблем, то в одном из выводов Заключительного доклада Британского организационного комитета Олимпийских игр МОКВ говорится следующее:

«Главное — избежать того, чтобы функциональные подразделения и группы заинтересованных сторон работали в «изолированных бункерах» и были не способны эффективно сотрудничать и контактировать друг с другом. ОКОИ [Организационный комитет Олимпийских игр] обязан сформировать среди всех партнеров и заинтересованных сторон организационную культуру, способствующую улучшению интеграции и коммуникации, а также найти новые способы повышения осведомленности и понимания различных каналов взаимодействия между организаторами игр»¹⁶⁵.

162 Silke, Andrew, et al. *Terrorism and the Olympics: Major Event Security and Lessons for the Future*. Routledge, 2010.

163 Заседание группы экспертов по безопасности крупных мероприятий, февраль 2020 года, Нью-Йорк.

164 См. *Olympic Safety and Security Strategic Risk Assessment (OSSSRA)*, UK Home Office, 2011.

165 International Olympic Committee, *Final Report of the IOC Coordination Commission*. 2010, URL: <https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Games/Summer-Games/Games-Beijing-2008-Olympic-Games/Final-Report-of-the-IOC-Coordination-Commission/Final-Report-of-the-IOC-Coordination-Commission-Beijing-2008.pdf>.



Соединенные Штаты Америки

КОММУНИКАЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ

Социальные сети и взрывы на Бостонском марафоне 2013 года

Социальные сети стали мощным инструментом охвата различных аудиторий, в том числе и в целях донесения информации о мерах безопасности. Посредством частого размещения сообщений на платформах социальных сетей ЛОК может поддерживать постоянный диалог с общественностью и тем самым укреплять доверие в обществе, что в свою очередь повышает безопасность.

Два взрыва 15 апреля 2013 года, в результате которых во время Бостонского марафона погибли три человека и многие получили ранения, показали, что социальные сети сыграли важную роль в реагировании — особенно для тех людей, которые находились на месте событий. Многие из пострадавших использовали «Facebook» и «Twitter» для получения последних новостей и отправки сообщений своим семьям и друзьям. Это также дало возможность сотрудникам службы безопасности на месте проведения мероприятия обмениваться подтвержденной информацией о деталях инцидента и безопасных маршрутах выхода. После взрывов некоторые родственники получали сообщения от своих близких через «Twitter» еще до того, как взрывы привлекли внимание СМИ¹⁶⁶.



Украина

ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ

Специальные законы по обеспечению безопасности футбольных матчей

В рамках подготовки к чемпионату Европы по футболу УЕФА в 2012 году Украина приняла специальный закон, включающий несколько международных стандартов, которые были проанализированы в предыдущих разделах. Закон Украины «Об обеспечении общественного порядка и безопасности в связи с подготовкой и проведением футбольных матчей»¹⁶⁷ направлен на объединение под одним «зонтиком» всех других соответствующих нормативных актов в области безопасности в спорте и устанавливает перечень технических и организационных требований к футбольным стадионам, связанных с обеспечением безопасности. В основном он сосредоточен на организационных требованиях к безопасности стадионов, которые должны разрабатываться индивидуально для каждого стадиона. Кроме того, в нем разграничены обязанности организаторов футбольных матчей, владельцев стадионов, футбольных клубов, служб безопасности стадионов (футбольных клубов), а также права и обязанности зрителей.

Согласно этому закону, организатор футбольного матча, владелец стадиона и футбольный клуб отвечают за безопасность места проведения матча, а полиция отвечает за безопасность за пределами этого места, включая пути эвакуации, транспортные маршруты и тому подобное. Полиция также может обеспечивать общественный порядок на стадионе, если это необходимо. Закон включает положения о создании координационных групп для каждой игры, с тем чтобы обеспечить надлежащее сотрудничество между всеми заинтересованными сторонами, участвующими в организации футбольных матчей.

166 Phillips, Ted. «Boston Marathon Bombing Reaction Unfolds on Facebook, Twitter Updates», *Newsday*, 16 Apr. 2013; URL: <https://www.newsday.com/news/nation/boston-marathon-bombing-reaction-unfolds-in-facebook-twitter-updates-1.5078588>.

167 URL: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=46091>.

«Арена Львов», Украинская технология проведения Евро-2012

Инвестиционная модель	<p>Новый стадион, построенный за счет государственных средств и по заказу государства.</p> <p>Часть проекта самокупаемого спортивно-развлекательного комплекса.</p>
Оперативные задачи	<p>Соответствие требованиям УЕФА в отношении стадионов.</p> <p>Защищенные места для 35 000 зрителей, 450 VIP-лож, концертные залы, общественные фан-зоны и подземная автостоянка.</p> <p>Избегать слишком навязчивого присутствия полиции.</p> <p>Контролировать количество людей, входящих на стадион.</p> <p>Обеспечивать круглосуточное наблюдение за объектами.</p> <p>Интегрировать систему видеонаблюдения стадиона с центральным комплексом управления. Помогать обеспечивать комфорт посетителей и изменить впечатления болельщиков в положительную сторону.</p>
Технические требования	<p>Принять меры по расширению возможностей видеосистем с точки зрения количества камер, хранения данных, количества удаленных мест размещения и снятия ограничений ширины полосы радиочастот.</p> <p>Обеспечить безопасный доступ для пользователей из любого места, чтобы улучшить совместную работу.</p> <p>Обеспечить техническую поддержку устройств различных производителей (камеры, декодеры, системы контроля доступа) и приложений (командование и контроль, аналитика видеоданных).</p> <p>Интегрировать видео-приложения с другими сетевыми приложениями.</p> <p>Использовать беспроводную сеть для развертывания системы безличной оплаты для уменьшения очередей к электронным терминалам точек продаж.</p>
Технологические решения	<p>Платформа управления видеосистемами для безопасного, основанного на регламентах доступа к прямому вещанию и записанным видеоматериалам.</p> <p>Точки беспроводного доступа.</p> <p>IP-камеры системы видеонаблюдения установлены снаружи и внутри стадиона.</p> <p>Программное обеспечение для физической безопасности, включающее передачу данных, голосовую связь, видео, защиту и безопасность, цифровые табло, точки продаж и управление зданием на единой платформе Интернет-протокола (IP).</p> <p>Цифровые медиаплееры, коммуникационные шлюзы и устройства трансформации.</p>
Результаты	<p>Усиленная охрана физических лиц и активов из единого центра.</p> <p>Широкое признание безопасного и квалифицированного управления зрителями/ скоплениями людей.</p> <p>Перспективная интеграционная совместимость со сторонними приложениями аналитики видеоданных.</p> <p>Многоцелевое оборудование может быть адаптировано и приспособлено для будущих мероприятий.</p> <p>Возможности для расширения коммерческой деятельности благодаря повышенному интересу со стороны рекламодателей и спонсоров.</p>

Будущие возможности

Расширение платформы видеосистемы в целях интеграции приложений аналитики видеоданных и программ анализа поступающих с камер наблюдения данных без необходимости значительного обновления технологий оборудования или инфраструктуры.

СОВМЕСТНОЕ ПРОВЕДЕНИЕ КРУПНЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Необходимо заблаговременно начать совместную подготовку, включая заключение соглашений между правительствами и профильными многонациональными рабочими группами

Например, в 2008 году правительство Польши и Кабинет министров Украины подписали соглашение о сотрудничестве в области организации чемпионата ЕВРО-2012, включая планирование мер защиты и безопасности. В 2010 году была подписана польско-украинская «дорожная карта», которая четко определила сферы сотрудничества при подготовке ЕВРО-2012. В эту карту были включены транспортное сообщение (воздушное, автомобильное и железнодорожное), координация в области информационной безопасности и координация медицинской помощи¹⁶⁸.



Филиппины

СИСТЕМА ПЛАНИРОВАНИЯ МЕР БЕЗОПАСНОСТИ

Игры Юго-Восточной Азии (ЮВА) 2019 года на Филиппинах

Для охраны мест проведения КСМ следует рассмотреть возможность многоуровневого подхода.

Пример — Игры Юго-Восточной Азии 2019 года на Филиппинах

Во время Игр ЮВА 2019 года Целевая группа в составе старших должностных лиц сотрудничала с Организационным комитетом игр в вопросах обеспечения безопасности в пяти зонах:

- общественная зона включала город, территории за пределами района проведения мероприятия и транспортные узлы;
- охранная зона включала зону коммерческой деятельности, непосредственно связанной с мероприятием;
- внешняя зона включала внешний периметр места проведения мероприятия, где полиция и служба безопасности проводили контроль безопасности и проверку доступа; вблизи от места проведения мероприятия в пределах внешней зоны были определены места размещения аварийных служб;
- внутренняя зона включала линию разграничения между внешней и внутренней частью стадиона; только люди с действительными билетами и соответствующими удостоверениями могли пересечь эту установленную границу и попасть внутрь стадиона, в том числе в безопасные зоны и зоны размещения зрителей.

168 Liedel, K., and Piasecka, P. (2012). EURO 2012 Security as a Joint Task of Poland and Ukraine — A Challenge for National and International Security Systems. Polish-Ukrainian Bulletin, pp. 41-54.



Франция

ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ

Укрепление национальных правовых и институциональных основ для обеспечения безопасности КСМ

Крайне важно, чтобы принимающие страны были заблаговременно подготовлены не только в «оперативном», но и в «институционально-правовом» плане. Существует два метода, которые принимающие страны могут использовать для адаптации своих правовых рамок и институциональных структур к многочисленным требованиям, которые предъявляются к планированию, организации и проведению КСМ:

- страны могут вводить и/или изменять действующие законодательные акты, которые касаются различных аспектов безопасности, имеющих отношение к планированию и проведению КСМ; или
- страны могут принять сводный закон, специально посвященный предстоящему КСМ или безопасности в спортивной сфере.

Примером первого метода является французский закон 2018 года об организации Олимпийских игр 2024 года, так как этот закон был принят специально для решения этой конкретной задачи¹⁶⁹. Примером второго метода является колумбийский закон 2009 года о безопасности спортивных мероприятий. Этот закон, имея широкий охват и общую направленность, направлен на регулирование всех проводимых в стране спортивных мероприятий¹⁷⁰.

Закон об Олимпийских играх в Париже 2024 года

Закон Франции об Олимпийских играх в Париже 2024 года¹⁷¹ был принят 26 марта 2018 года, за шесть лет до открытия Игр. Этот закон охватывает все аспекты, связанные с безопасностью КСМ, следуя международным стандартам и разграничивая полномочия органов власти, отвечающие за каждый аспект. Он содержит положения, которые временно отменяют действие конкретных нормативных актов на время проведения КСМ. Например, будет приостановлено действие отдельных положений градостроительного кодекса (ст. 10). В законе также оговорено, что он будет дополнен последующими указами, например, о создании межведомственной координационной комиссии. Он в значительной степени основан на Платформе «Вижипират»¹⁷² — национальной стратегии борьбы с терроризмом, которая была модернизирована в ответ на крупные террористические атаки во Франции в 2015 и 2016 годах.

169 URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/iorf/id/JQRFTTEXT000036742943?r=2Xd1Gp7YbJ>.

170 URL: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestomormativo/norma.php?i=37645>.

171 URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/iorf/id/JQRFTTEXT000036742943?r=55PGTiBBGC>.

172 URL: <https://www.gouvernement.fr/vigipirate>.

СИСТЕМА ПЛАНИРОВАНИЯ МЕР БЕЗОПАСНОСТИ

План «Вижипират»

План «Вижипират» является основным инструментом антитеррористической стратегии Франции. В нем перечислены 300 мер, которые применяются к 13 областям деятельности, таким как объекты, здания и места массового собрания людей. План основывается на трех основных элементах (бдительность, предупреждение и защита) и предполагает участие всех субъектов, включая государство, местные органы власти, предприятия и граждан. Начиная с 2015 года, Франция уделяет первоочередное внимание защите «уязвимых» целей, включая места отправления культа и спортивные объекты.

КОММУНИКАЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ

Социальная хартия ответственных игр

Пример — Олимпийские игры 2024 года в Париже

Для Олимпийских игр 2024 года в Париже профсоюзами и группами работодателей совместно с городскими властями Парижа и COJO (Организационным комитетом Олимпийских игр) была подписана Социальная хартия ответственных игр, призванная защитить работников и обеспечить социально-экономическое развитие со средне- и долгосрочными результатами, которое станет неотъемлемой частью наследия Игр 2024 года. Правительства взяло на себя обязательство возродить район Сен-Дени и предоставить возможности для людей, проживающих в banlieue (предместьях Парижа)¹⁷³.

ВОПРОСЫ СОХРАНЕНИЯ НАСЛЕДИЯ

Технологии, инфраструктура и практика

КСМ могут стать платформой для развития технологий безопасности в крупных городских центрах и получили признание в качестве «лабораторий» для внедрения новых систем безопасности, таких как сети видеонаблюдения CCTV.

В лучшем случае, КСМ может стать платформой для модернизации объектов, мест проведения мероприятий, транспортных систем и соответствующих компонентов безопасности. Например, инфраструктура, построенная для чемпионата мира по футболу ФИФА 1998 года во Франции™, была использована для проведения Кубка мира по регби 2007 года, Евро-2016 и чемпионата мира по футболу среди женщин ФИФА 2019 года™. Аналогичным образом, организаторы чемпионата мира по футболу ФИФА в Катаре 2022 года™ намерены построить ряд модульных стадионов, которые после проведения чемпионата мира могут быть отгружены за границу для повторного использования в новых местах. В большинстве случаев комплексные элементы безопасности могут быть перенесены в новую среду.

173 Charte Sociale des Jeux Olympiques et Paralympiques, Paris 2024; URL: https://www.paris2024.org/app/uploads/2019/10/DP_Jeux-de-2024-Des-opportunités-pour-tous_VF71.pdf.



ПОЛИТИЧЕСКИЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ КРУПНЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Несмотря на сложность точной оценки реальных экономических затрат на проведение КСМ и вне зависимости от того, что в последние годы многие граждане стали все более скептически смотреть на КСМ, неоспоримым является тот факт, что КСМ неоднократно приобретали международный, а порой даже геополитический резонанс. КСМ также предоставляют возможности для поощрения позитивных изменений как в принимающей стране, так и в международном сообществе в целом. КСМ имеют социальные, политические и дипломатические аспекты, предоставляя возможность для укрепления международного диалога.

Пример – кубок мира по регби 1995 года в Южной Африке

Во время кубка мира по регби 1995 года Нельсон Мандела (Мадиба) наглядно продемонстрировал силу спорта, способного объединить людей, а также изменить международный имидж страны. Кубок мира по регби послужил средством примирения – укрепил социальную сплоченность и залечил раны нации, которая страдала от глубокого социально-экономического разрыва. Мадиба понимал, что означает спорт для южноафриканского народа, и использовал его таким образом, что все общины в равной степени чувствовали свою принадлежность Южной Африке; он использовал спорт для формирования нации. Как заявил Мадиба: «Спорт обладает способностью изменить мир. Он обладает способностью вдохновлять. Он ни с чем не сравнится по своей способности объединять людей. Он говорит с молодыми людьми на языке, который они понимают. Спорт может заронить надежду там, где раньше было только отчаяние»¹⁷⁴.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ КРУПНЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Информационные технологии управления информацией (ИТУИ)

В среде планирования КСМ следует использовать несколько автономных и способных к совместной работе цифровых технологических платформ. При планировании мер защиты и безопасности для КСМ необходимо использование пространственных данных и географических справочных карт для определения ресурсов и требований к физической безопасности. Это особенно актуально для крупных спортивных мероприятий, но также становится требованием и для общего управления транспортными системами, логистическими операциями и перевозками, генерируемыми самим крупным мероприятием. Ключевым инструментом для решения этой задачи является технология географической информационной системы (ГИС). Это позволяет составлять схематические карты мер защиты и безопасности повышенной точности, а также управлять ими и контролировать их во время мероприятия в режиме реального времени. Технология ГИС позволяет объединить пространственную информацию в единую, целостную картину, благодаря чему создается динамическая, общая оперативная карта, позволяющая всем видеть одну и ту же информацию и соответствующим образом распределять ресурсы¹⁷⁵.

174 URL: <https://www.sportanddev.org/en/article/news/nelson-mandela-and-power-sport>.

175 Pispia, Giovanni. (2015). A Case Study Analysis on the Implementation of GIS Technology for Safety and Security Planning during Major Sport Events. URL: https://www.researchgate.net/publication/333827308_A_Case_Study_Analysis_on_the_Implementation_of_GIS_Technology_for_Safety_and_Security_Planning_during_Major_Sport_Events.

Пример — технология ГИС: чемпионат мира ФИФА по футболу 2010 года в Южной Африке™

Практическое использование технологии ГИС для планирования мер защиты и безопасности чемпионата мира по футболу ФИФА 2010 года в Южной Африке™ началось в Департаменте городской полиции Йоханнесбурга. Технология ГИС объединила всю связанную с мероприятием актуальную информацию в пространственную базу геоданных, которая включала:

- транспортные узлы и маршруты;
- временные объекты (например, перехватывающие автостоянки, парковочные площадки в пешеходных зонах, железнодорожные вокзалы, автобусные станции);
- уровни безопасности (например, зона оповещения о дорожном движении, зона запрета дорожного движения, внутренний периметр, периметр стадиона);
- зоны перекрытия дорог (например, посты регулирования движения, контрольно-пропускные пункты транспортных средств);
- постоянные сооружения (например, стадионы);
- временные барьерные перекрытия (например, заборы и зоны досмотра ручной клади); а также
- места размещения сотрудников полиции для организации дорожного движения.

Пространственная информация помогла разработать точную документацию, касающуюся мер безопасности и охраны мероприятия, а также план организации дорожного движения, от которого выиграли местные жители и предприятия. ГИС использовалась для доведения до общественности информации, связанной с Чемпионатом мира по футболу ФИФА™.

ВОПРОСЫ СОХРАНЕНИЯ НАСЛЕДИЯ

Социальные преобразования и изменения в межобщинных отношениях

Дух доброй воли, возникающий при участии местных общин в планировании КСМ, представляет собой некую форму социального капитала, который может сохраняться в течение длительного времени.

КСМ могут предоставить возможность для расширения прав и возможностей обездоленных слоев общества и противостоять таким угрозам, как сопровождаемая насилием радикализация молодежи, находящейся в уязвимом положении. Рабочие места, улучшение инфраструктуры, финансовые инвестиции и программы участия в прибылях, которые часто организуются в рамках КСМ, могут улучшить экономические и социальные перспективы членов неблагополучных общин. Специально проводимые мероприятия также могут сыграть свою роль: во время чемпионата мира по футболу ФИФА 2010 года в Южной Африке ФИФА организовала футбольные соревнования, в ходе которых местная молодежь смогла окунуться в атмосферу крупного спортивного события в безопасной и веселой обстановке в духе доброй воли и честной игры. Кроме того, мероприятие привлекает другие НПО для проведения бесплатных тестов на ВИЧ и оказания других услуг на уровне общин.



СОТРУДНИЧЕСТВО ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН

Международное сотрудничество

Хотя связанные с безопасностью проблемы охватывают широкую сферу с участием многих заинтересованных сторон, основные аспекты, которые необходимо принимать во внимание, можно классифицировать на такие области, как двусторонние и многосторонние соглашения, оценки угроз/рисков, обмен информацией, совместное использование ресурсов, наращивание потенциала и техническая помощь, наблюдатели и сети безопасности.

Создание потенциала для повышения безопасности на XVIII Азиатских играх и на XXX Играх Юго-Восточной Азии

В 2018 году Япония предоставила Индонезии, принимающей XVIII Азиатские игры, систему распознавания лиц и систему выявления поведения в рамках официальной помощи в целях развития (ОПР). Кроме того, Япония оказала помощь в наращивании потенциала, организовав Семинар АСЕАН-Япония по содействию использованию биометрических технологий для повышения безопасности, в целях укрепления потенциала сотрудников службы безопасности аэропортов в государствах — членах АСЕАН за счет использования предоставленных Индонезии систем.

В 2019 году в рамках проекта Интерпола «Риптайд», финансируемого правительством Японии и направленного на борьбу с перемещениями иностранных боевиков-террористов (ИБТ) в Юго-Восточной Азии, Группа Интерпола по поддержке крупных мероприятий (IMEST) была направлена на XXX Игры Юго-Восточной Азии, в результате чего было арестовано более 25 лиц, находящихся в международном розыске¹⁷⁶.

Государственно-частные партнерства (ГЧП):

Организационные расходы ФИФА

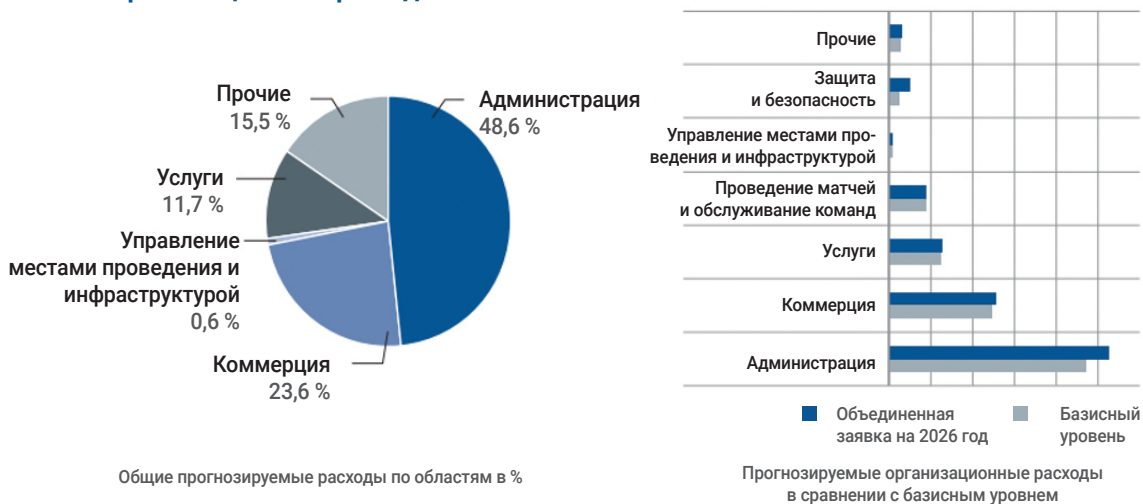


Рисунок 11. Организационные расходы ФИФА

176 Источник: Постоянное представительство Японии при Организации Объединенных Наций.

Консультативный совет по международной безопасности (КСМБ) и Олимпийские игры 2020 года в Токио

Сотрудничество между спонсорами и другими корпоративными заинтересованными сторонами можно усовершенствовать различными способами. Принимающей стране рекомендуется привлекать их к диалогу по планированию на ранних этапах, поскольку это может выявить новые перспективы, информацию или подходы, которые можно использовать в рамках более широкого плана мер безопасности. Например, применяемые глобальными корпорациями культура и процедуры в сфере безопасности, а также модели оценки/снижения рисков, могут дать важную информацию специалистам по планированию мер безопасности. Привлечение спонсоров и корпораций к оценке потенциала на раннем этапе также может оказаться полезным для наращивания и координации ресурсов в сфере безопасности. Создание ассоциаций государственного и частного секторов также может способствовать обмену знаниями и примерами передовой практики, основанными на предыдущем или специализированном опыте.

На ознакомительном этапе исследования Консультативный совет по международной безопасности Государственного департамента США организовал очные обсуждения между организациями-спонсорами и государственными чиновниками в рамках своей всеохватной и хорошо организованной модели сотрудничества.

Заявки от нескольких стран: объединенная заявка Канады, Мексики и Соединенных Штатов Америки

ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НА КРУПНЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ

Надлежащая оценка расходов на обеспечение безопасности

Тщательная и реалистичная оценка затрат необходима для того, чтобы страна сама могла оценить свои возможности по проведению у себя КСМ. С появлением новых и сложных угроз в последние годы неуклонно растут расходы на обеспечение безопасности, связанные с организацией КСМ¹⁷⁷, что повышает необходимость скрупулезного расчета бюджета. Необходим тщательный подход к оценке затрат на обеспечение безопасности предыдущих КСМ в сравнении с вероятными затратами на новое мероприятие.

Предусмотренные в бюджете расходы на обеспечение безопасности в соответствии с отчетами об оценке заявок на период 2018–2026 годов:

- Катар, 2022 год: 61,8 млн долл.США;
- Марокко, 2026 год: 11 млн долл. США (Примечание: предусмотренные в бюджете расходы на защиту и безопасность в размере 11 млн долл. США считались ниже базового уровня, тогда как эти расходы в размере 99 млн долл., включенные в Объединенную заявку 2026 года, считались выше базового уровня)¹⁷⁸;
- Объединенная заявка (Канада, США, Мексика), 2026 год: 99 млн долл.США.

177 Richard Giulianotti and Francisco Klauser (2010), «Security Governance and Sport Mega-events: Toward an Interdisciplinary Research Agenda», *Journal of Sport & Social Issues* 34 (1); URL: https://www.researchgate.net/publication/43108443_Security_Governance_and_Sport_Mega-events_Toward_an_Interdisciplinary_Research_Agenda.

178 2026 FIFA World Cup™ Bid Evaluation Report. URL: <https://resources.fifa.com/image/upload/bid-evaluation-report-2026-fifa-world-cuptm.pdf?cloudid=ir3g14iuxqlqbteevf>.

СОТРУДНИЧЕСТВО ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН

Основы эффективного сотрудничества заинтересованных сторон

Очень важным элементом поддержки различных форм сотрудничества заинтересованных сторон является общее понимание и уважение прав человека. Все члены Организации Объединенных Наций обязаны защищать людей, находящихся под их юрисдикцией, от произвольного посягательства на их права человека. Эти права, закрепленные в международных договорах по правам человека, включают право на жизнь, личную безопасность, право не подвергаться пыткам, право не подвергаться произвольному аресту, право на справедливое судебное разбирательство, право не подвергаться дискриминации, право на свободу ассоциации, право на свободу выражения мнения, право на труд, право на здоровье, право на отдых и культурную деятельность и др.¹⁷⁹.

Пример – Объединенная заявка Канады, Мексики, Соединенных Штатов Америки

В отчете, подготовленном от имени победившей «объединенной» заявки от Канады, Мексики и Соединенных Штатов, изложены некоторые вопросы прав человека, которые необходимо рассматривать в транснациональном контексте, а именно:

- свободное перемещение работников, болельщиков, зрителей, журналистов и игроков между странами;
- трансграничная торговля людьми, связанная с повышенным спросом на дешевую рабочую силу и сексуальную эксплуатацию;
- учет вопросов прав человека в регламентах и оперативных процедурах правоохранительных органов и частных охранных предприятий;
- разработка комплексной системы рассмотрения жалоб и механизмов правовой защиты для устранения нарушений прав человека¹⁸⁰.

СОВМЕСТНОЕ ПРОВЕДЕНИЕ КРУПНЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Создание согласованной системы пограничного контроля

Согласованные системы пограничного контроля могут упростить международное сотрудничество между сотрудниками служб безопасности, одновременно улучшив впечатления зрителей. Например:

- В рамках подготовки к проведению Кубка мира по крикету МСК 2007 года в Вест-Индии премьер-министры стран Карибского сообщества (КАРИКОМ) объявили девять мест проведения игр «единым внутренним пространством» на период проведения игр, что избавило людей от необходимости проходить таможенный и иммиграционный контроль при перемещении между этими странами. Кроме того, вместо того, чтобы требовать от людей получения виз для въезда в каждую страну, была введена единая виза КАРИКОМ на весь период проведения мероприятия¹⁸¹.

179 См. Международный пакт Организации Объединенных Наций о гражданских и политических правах (1966 год) и Международный пакт Организации Объединенных Наций об экономических, социальных и культурных правах (1966 год), а также различные региональные документы.

180 URL: <https://img.fifa.com/image/upload/w3yjeu7dadt5erw26wmu.pdf>.

181 URL: <https://www.espnricinfo.com/story/id/22996366/historic-caricom-measures-icc-cwc-2007>.

- Аналогичным образом, во время чемпионата ЕВРО-2008, который принимали Швейцария и Австрия, была введена упрощенная визовая процедура, позволяющая въезжать в обе страны по одной визе. Но поскольку Швейцария не является членом Европейского союза, пограничный контроль все равно был необходим. На период проведения ЕВРО-2008 было заключено временное соглашение о создании совместных пограничных патрулей с участием сотрудников из обеих стран.
- Для чемпионата мира по футболу ФИФА™ 2026 года в объединенной заявке (Канады, Мексики и США) сообщалось о создании целевой группы для решения вопросов трансграничных перевозок, иммиграции и мер международной мобильности путем введения многострановой системы «Fan-ID» (паспорта болельщика) после получения туристами визы¹⁸².

Кубок мира по крикету МСК

Начиная с 1987 года проведение этого турнира возлагалось сразу на несколько стран, выбираемых по неофициальной системе ротации, причем на территории каждого из 14 членов МСК проводилось в рамках турнира хотя бы по одному матчу. Право проведения этого мероприятия предоставляется каждому «крикетному региону» мира. В 2006 году МСК присудил проведение кубка мира по крикету 2011 года Бангладеш, Индии и Пакистану. В 2015 году наступила очередь Австралии и Новой Зеландии, а в 2019 году мероприятие прошло в Англии и Уэльсе. Кубок мира по крикету МСК 2023 года впервые полностью примет Индия. В прошлом эта страна трижды принимала кубок мира вместе с другими странами.

СОВМЕСТНОЕ ПРОВЕДЕНИЕ КРУПНЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Согласование законодательства в области безопасности между принимающими странами

Согласование законодательства по вопросам, связанным с безопасностью, может значительно улучшить работу служб безопасности и повысить общий уровень безопасности мероприятия. Странам-организаторам рекомендуется согласовать законодательство о противодействии насилию, связанному с массовыми мероприятиями, особенно в отношении уголовных санкций, обращения с правонарушителями и их экстрадиции. Принимающей стране и участвующим в соревнованиях странам также рекомендуется рассмотреть возможность введения в действие правовых рамок для обмена соответствующими персональными данными и принятия мер по предупреждению поездок на мероприятие фанатов, входящих в группы повышенного риска.

Например: для проведения кубка мира по крикету МСК 2007 года в Вест-Индии был создан и одобрен всеми странами-участницами Оперативный, плановый и координационный штаб КАРИКОМ (COPACS)¹⁸³. Также был создан Региональный центр обработки разведывательной информации (RIFC) в качестве постоянного разведывательного центра для управления региональной разведкой и для оценки угроз, также был создан Объединенный региональный центр связи (JRCC). Достижениями кубка мира по крикету 2007 года стали всеобъемлющая разведывательная деятельность и понимание региональных угроз безопасности, культурно значимые региональные стратегии и планы безопасности, управляемые и финансируемые КАРИКОМ, обновленная региональная инфраструктура безопасности границ и разведки, инновационное использование технологий и внедрение новых систем информационно-коммуникационных технологий (ИКТ).

182 URL: <https://resources.fifa.com/image/upload/2026-fifa-world-cup-bid-evaluation-report.pdf?cloudid=yx76lnat3oingsmnlvzf>.

183 ACT No. 14 of 2007, Security Assistance (CARICOM Members States) Act, 2007.

СОТРУДНИЧЕСТВО ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН

Двусторонние и многосторонние соглашения

Двусторонние соглашения могут заключаться не только между странами, но и между организациями. Для проведения мероприятия УЕФА в 2008 году полицейские службы Швейцарии и Австрии сделали совместные заявления о сотрудничестве с Европоллом. В случае Швейцарии это было расширение действующего двустороннего соглашения об оперативном сотрудничестве — Соглашения 2004 года между Швейцарской Конфедерацией и Европейским полицейским ведомством¹⁸⁴.

Пример — двусторонние соглашения: чемпионат УЕФА по футболу Евро-2008 и чемпионат мира по футболу ФИФА 2006 года в Германии™

В преддверии футбольного чемпионата УЕФА Евро-2008, который совместно принимали Швейцария и Австрия для осуществления международного обмена данными и предупреждения въезда и выезда лиц, склонных к насилию, Федеральное управление полиции Швейцарии инициировало заключение двусторонних соглашений на уровне министерств (на основе действующих договоров) со всеми странами — участницами соревнований, а также с наиболее важными транзитными государствами¹⁸⁵.

Пример — чемпионат УЕФА по футболу Евро-2008 в Австрии и Швейцарии

В преддверии ЕВРО-2008 представители полиции из более чем 20 стран и других международных правоохранительных органов, включая Интерпол, Европол, Фронтекс, КОЛПОФЕР и Евроюст, приняли участие в трех конференциях по безопасности соседних, транзитных государств и государств — участников ЕВРО-2008.

Эти заседания стали платформой для обсуждения широкого круга вопросов безопасности, связанных с проведением мероприятий, включая обмен данными и предупреждение въезда и выезда лиц, виновных в совершении актов насилия. Позднее договоренности о реализации были оформлены в виде двусторонних заявлений на уровне министерств на основе действующих договоров со всеми странами — участницами ЕВРО-2008 и наиболее важными транзитными государствами (Федеральный департамент обороны Швейцарии, 2007 год).

СОВМЕСТНОЕ ПРОВЕДЕНИЕ КРУПНЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Хотя большинство мероприятий по подготовке и обеспечению безопасности внутри страны должны проводиться местными органами власти в принимающей стране, необходимо установить определенный уровень сотрудничества с другими принимающими и прочими странами.

184 Verhage, A., Terpstra, J., Deelman, P., Muylaert, E., & Van Parys, P. (Eds.). (2010). Policing in Europe. Journal of Police Studies, 2010/3(16); URL: [https://books.google.com/books/about/Policing in Europe.html?id=0iRTWkc7VoC](https://books.google.com/books/about/Policing%20in%20Europe.html?id=0iRTWkc7VoC).

185 Источник: Swiss Federal Department of Defence, 2007.

Совместную деятельность по охране порядка могут дополнительно поддерживать полицейские информационно-координационные центры (ПИКЦ), которые занимаются конкретными вопросами безопасности в связи с мероприятиями. Такие центры должны быть созданы в каждой принимающей стране и иметь в своем штате офицеров связи из участвующих и соседних стран. Например, во время ЕВРО-2008, несмотря на отсутствие широкомасштабного обмена сотрудниками полиции между Австрией и Швейцарией, сотрудники по связи из Австрии командировались в центры сотрудничества принимающих городов в Швейцарии и наоборот. По просьбе комитета региональных полицейских сил, швейцарские власти также запросили поддержку из других стран, помимо стран-соорганизаторов, для оказания помощи в организации деятельности на местах. В конечном итоге в швейцарские принимающие города были направлены немецкие и французские полицейские силы для поддержки местной полиции¹⁸⁶.

Меморандумы о взаимопонимании с соседними странами и международными организациями

Столь же важным для эффективного проведения операций по обеспечению безопасности является установление тесного сотрудничества с другими международными агентствами (такими как Интерпол, Фронтекс, Европол, Рейлпол, Тиспол). Например, во время ЕВРО-2008 полицейские из стран, участвующих в работе агентства Европейского союза по безопасности внешних границ Фронтекс, работали как в Австрии, так и в Швейцарии. Аналогичным образом, в преддверии ЕВРО-2012 польская и украинская полиция встретилась с представителями Интерпола, с тем чтобы проанализировать подготовку к обеспечению безопасности мероприятия и определить области сотрудничества. По просьбе польских властей Европол провел анализ рисков для информирования соответствующих служб безопасности. Польская полиция также получила доступ к европейской базе данных лиц, которым запрещен вход на стадионы.

Рабочие группы по вопросам защиты и безопасности могут помочь странам-партнерам разработать общие или схожие стандарты защиты и безопасности, обеспечить согласованное планирование, управление и обучение оперативных сотрудников, а также установить каналы для надлежащего обмена информацией.

- Для ЕВРО-2020 все 12 принимающих стран должны были представить стратегию защиты и безопасности, основанную на определенном шаблоне с изложением основных требований в сфере безопасности, установленных УЕФА. Хотя не от каждой страны ожидается достижение наивысших стандартов безопасности, это гарантирует, что каждая принимающая сторона будет соответствовать минимальным установленным УЕФА стандартам.
- Постоянный комитет Конвенции Совета Европы о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей в 2016 году учредил Специальную рабочую группу для контроля подготовки к ЕВРО-2020 в области защиты, безопасности и обслуживания. С тех пор эта группа собиралась каждый квартал и приняла программу консультативных визитов и коллегиальных обзоров между руководством полиции, которые были проведены в половине из 12 принимающих стран, в частности: Азербайджане, Венгрии, Испании, Италии, Соединенном Королевстве и Нидерландах¹⁸⁷.

¹⁸⁶ URL: <https://www.dw.com/en/euro-2008-co-hosts-clear-championship-hurdles-mostly/a-3253238>.

¹⁸⁷ Council of Europe: Holding monitoring visits to ensure compliance with commitments by Member States.

Создание согласованной системы пограничного контроля

Согласованные системы пограничного контроля могут повысить ценность мероприятия, упростив международное сотрудничество между сотрудниками служб безопасности и одновременно улучшив впечатления зрителей.

Например: во время чемпионата ЕВРО-2008, который принимали Швейцария и Австрия, была введена упрощенная визовая процедура, позволяющая въезжать в обе страны по одной визе. Тем не менее, поскольку Швейцария не является членом Европейского союза, пограничный контроль все же был необходим. На период проведения ЕВРО-2008 было заключено временное соглашение о создании совместных пограничных патрулей с участием сотрудников из обеих стран.

Организация ознакомительных поездок для обмена практическим опытом

Например, Постоянный комитет Конвенции Совета Европы о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей через свою Специальную рабочую группу по подготовке «3S» (по трем аспектам безопасности) к ЕВРО-2020 организовал в 2018–2019 годах четыре контрольно-ознакомительных поездки и две экспертные оценки в шести из двенадцати стран-организаторов. В частности, коллегиальные учения, организованные в Лондоне и Амстердаме, позволили руководителям полиции принимающих городов обменяться передовым опытом и извлеченными уроками в области полицейской тактики и проведения операций, способствуя тем самым выработке согласованного подхода во время этого крупного мероприятия по всей Европе.

22-01122



КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



UNAOC
United Nations Alliance of Civilizations



ICSS

Safeguarding Sport